

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Question des Tarifs Douaniers devant la S. D. N.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1930, à 14 heures

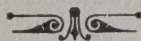
PAR

G. SCIAMA

PRÉSIDENT : M. AFTALION, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. CASSIN, Professeur.

M. ROGER PICARD, Professeur.



PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge

—
1930

**La Question
des Tarifs Douaniers
devant la S. D. N.**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Question des Tarifs Douaniers devant la S. D. N.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1930, à 14 heures

PAR

G. SCIAMA

PRÉSIDENT : M. AFTALION, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. CASSIN, Professeur.

M. ROGER PICARD, Professeur.



PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge

—
1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

La question des tarifs douaniers est une des plus importantes que les organismes spécialisés de la S. D. N. aient eu à examiner.

La Conférence Internationale Economique de 1927 avait bien aperçu où était le problème crucial des relations économiques.

Pour arriver à sa solution, elle avait envisagé deux moyens : l'extension de la clause de la nation la plus favorisée et l'action concertée des Etats par des conventions plurilatérales.

Or, on s'est aperçu que ces deux remèdes pouvaient être contradictoires et c'est tout le problème des relations entre les accords bilatéraux et les conventions plurilatérales qui se trouve posé et qui n'a pas encore reçu de solution satisfaisante.

Mais le grand mérite de la Conférence de 1927 c'est d'avoir proclamé que les questions en apparence purement techniques et qui semblaient réservées exclusivement à l'action souveraine des Etats intéressaient l'économie mondiale et qu'il existait véritablement une interdépendance économique. De là la condamnation du nationalisme économique.

Deux années s'écoulèrent sans résultat appréciable dans les faits : la signature du traité de commerce franco-allemand s'imposait; cet événement, pour aussi heureux qu'on l'imagine, ne doit rien à l'action de la Conférence.

C'est pourquoi l'Assemblée de 1929 devant les prodromes d'une crise économique qui affecterait plus particulièrement l'Europe a demandé aux Etats de signer une trêve douanière.

C'est là un fait considérable. Il ne semble pas qu'en France on en ait compris toute la portée. Les groupements économiques en grande majorité s'y sont montrés hostiles au nom des intérêts de l'économie nationale. Seul, le Comité

d'Action économique et douanière a essayé, par des brochures et des conférences, de montrer que la France pouvait sans danger sérieux adhérer à la trêve.

Quoi qu'il en soit, la notion de « Trêve » a paru trop précise à certains; on lui a substitué un programme plus vaste « d'Action économique concertée ». Il faut se féliciter de ce changement d'appellation à un double point de vue.

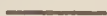
D'abord parce que ce titre marque bien que nous sommes au commencement d'une œuvre de longue haleine dont les débuts sont prometteurs et dont les suites peuvent être fécondes dans de nombreux domaines. Le protocole qui fixe le programme des négociations ultérieures — et qui a été signé par les représentants de quinze nations — en fait foi; pour donner une idée de son ampleur, voici quelques-uns des points les plus importants qu'il énumère : adoption d'une nomenclature douanière unifiée, constitution d'un organisme permanent d'arbitrage et de conciliation, lutte contre le protectionnisme indirect sous toutes ses formes, protection des appellations d'origine, préparation de conventions vétérinaires internationales.

Ensuite, si on se place sur le terrain des réalisations immédiates, il vaut mieux avoir réussi dans une entreprise limitée que d'avoir échoué pour avoir nourri de trop vastes desseins. Il faut rendre à la délégation française cette justice qu'elle a contribué plus que toute autre à l'accord qui s'est établi; on est arrivé à concilier les tendances libre-échangistes de certains avec celles des Etats soucieux de protéger leur économie nationale, on a pu englober dans l'accord les pays pratiquant une politique commerciale contractuelle et ceux qui s'en tiennent aux tarifs autonomes. Ainsi, la Convention Commerciale a recueilli à ce jour onze signatures de pays européens formant un bloc géographique compact.

C'est un résultat d'une importance extrême et en lui-même et par les conséquences que l'on peut en espérer. Il est la preuve que les grands Etats européens ont désormais la volonté de coopérer sur le terrain économique.

LIVRE PREMIER

LE PROTECTIONNISME INTERNATIONAL



CHAPITRE PREMIER

LE PROTECTIONNISME D'APRES-GUERRE

C'est un lieu commun de parler des tendances protectionnistes d'après-guerre. A la vérité, il y aurait lieu de distinguer. Tout d'abord, les Alliés pendant la guerre avaient pratiqué une espèce de solidarité économique en ce qui concerne la répartition des matières premières, des denrées alimentaires, des engrais, des moyens de transport et même des moyens financiers.

Le programme wilsonien comportait une doctrine économique fondée sur « l'égalité des conditions du commerce et tendant à la suppression des barrières économiques ». Ce programme correspondait aux désirs de la France qui avait vu ses riches régions du Nord ravagées et qui aurait voulu « l'institution dans le monde d'un régime de liberté et de franchise complètes pour la plupart des matières premières de l'industrie » (1). Et l'Angleterre, libre-échangiste, demandait « en même temps que les clauses économiques à imposer à l'Allemagne, un ensemble d'engagements que tous les Etats signataires du Traité de paix prendraient les uns à l'égard des autres » (2).

On trouve la preuve de cette espérance d'un statut international régissant les relations économiques dans la disposition des traités, dits de minorité, imposés à la Pologne, à la Serbie, à la Roumanie et à la Tchécoslovaquie leur

(1) SERRUYS : « L'Œuvre Economique de la S. D. N. », *Revue des Vivants*, mai 1929.

(2) Id.

interdisant de prendre aucune mesure qui les empêcherait d'adhérer à une convention générale de cette espèce.

Ce n'étaient là que des velléités; pour leur réalisation, il aurait fallu que les Etats européens, vainqueurs et vaincus, procédassent à un Locarno économique. Ils ne le pouvaient pas. Les uns étaient créanciers, les autres débiteurs; les uns avaient conservé toutes leurs ressources, les autres étaient anémiés; les uns possédaient des marchés où ils pourraient écouler leurs marchandises; les autres, nouveaux venus, devaient les rechercher.

L'Amérique se chargea de dissiper toutes les illusions en déclarant que les affaires européennes devaient se régler entre Etats européens et l'Angleterre elle-même suivit la même voie. M. Lloyd George n'avait-il pas dit que la guerre étant terminée, chacun devait se tirer d'affaire comme il le pourrait ?

Ce fut alors le déchaînement de ce qu'on a appelé le nationalisme économique ou, d'un terme plus prétentieux, l'autarchie ⁽¹⁾.

« Nous dirons qu'il y a autarchie ou autarkie, lorsqu'une nation cherche à réduire au minimum ses échanges à l'extérieur... qu'elle s'entoure d'une triple barrière destinée à arrêter les mouvements des hommes, des capitaux et des marchandises. » ⁽²⁾.

Tous les Etats furent dès lors hantés par l'idée d'indépendance économique.

Les Etats nouvellement créés ne voulaient pas retomber sous la dépendance économique de ceux dont ils étaient issus et contre lesquels ils avaient lutté, et ils s'efforcèrent

(1) Cette expression de « nationalisme économique » est employée à diverses reprises dans les documents officiels de la S. D. N. Elle se trouve dans le Rapport définitif de la Conférence Internationale de 1927 et dans les rapports du Comité Economique. Nous l'entendons dans le sens d'économie fermée.

(2) M. BAUDIN, professeur à la Faculté de Droit de Dijon : « Le Nationalisme Economique ». (*L'Information*, 21 Septembre 1929).

d'organiser leur production nationale dans tous les domaines. Tous rêvent d'une économie fermée. « Chaque peuple désire tout produire... Chaque grand pays veut avoir une industrie de colorants capable de pourvoir à ses besoins de guerre. Les regroupements territoriaux, qui ont divisé la carte économique comme la carte politique, motivent eux aussi la course aux investissements nouveaux » (1). C'est la surindustrialisation intense. On ne se demande pas où on placera les stocks énormes de marchandises, ni comment telle industrie née de la guerre vivra : on décrète qu'elle vivra.

L'illusion des nouveaux venus est excusable. Mais comment justifier la politique autarchiste d'autres Etats possédant une tradition économique libérale ?

Le nationalisme économique se caractérise par des mesures de protection exagérées qui amènent des représailles, les Etats se protégeant par des prohibitions ou des tarifs prohibitifs (2).

En effet, dès qu'un pays modifie son tarif douanier dans un but protectionniste, un autre pays se trouve, de ce fait, privé d'une partie de ses débouchés. Il se trouve amené à protéger, dans une proportion plus grande, son marché intérieur au bénéfice de la production nationale, afin de lui fournir une compensation pour les marchés qui se sont fermés.

Ainsi, une note officieuse de Rome annonçait, ces temps derniers, que les exportations françaises en Italie s'élevaient constamment, tandis que les exportations italiennes en France baissaient.

La note ajoutait que cette situation était la conséquence de l'élévation des droits de douane qui frappent les marchandises italiennes.

Elle déclarait nécessaire, en conséquence, la révision des

(1) M. SERRUYS : *La Revue des Vivants*, mai 1929.

(2) Il est à remarquer que, dès 1924, le Comité Economique signalait les dangers du Nationalisme Economique.

tarifs, dans un sens protectionniste, pour répondre aux mesures prises par la France.

Le principe de la division du travail international était la règle communément admise avant 1914 et il introduisait un grand élément de sécurité dans les transactions internationales.

« On n'aurait pas imaginé ou du moins songé à approuver le développement artificiel d'une industrie donnée dans un milieu impropre à la faire vivre naturellement et, pour prendre un exemple, l'existence d'une métallurgie dans un pays sans houille. » (1)

La guerre avait contraint les pays belligérants à introduire chez eux des industries nationales qui devaient remplacer celles des pays ennemis. La paix venue, un grand nombre d'entre elles, comme les industries métallurgiques et chimiques en France et en Italie, ne purent subsister qu'à l'abri des tarifs douaniers. Il suffit de parcourir les rapports annuels de certaines industries pour se rendre à l'évidence; ils constatent qu'elles ne peuvent affronter la lutte sur le marché international et demandent des relèvements de tarifs.

La hausse des prix, consécutive à la dépréciation monétaire, avait, d'autre part, révélé l'insuffisance de la protection douanière exprimée par des droits spécifiques; pour en renforcer l'incidence, on fut contraint de les augmenter. Nous verrons que la France fut obligée d'avoir recours à des coefficients dits de majoration (30 %), d'autres pays superposèrent aux droits spécifiques des droits *ad valorem*. La pratique la plus couramment employée fut celle du paiement des droits sur la base de l'or; elle fut pratiquée dès 1921 par l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal et certains pays de l'Amérique du Sud. Il faut mentionner aussi le système douanier dit de surtaxe compensatrice de l'écart

(1) C. J. GIGNOUX : L'Après-Guerre et la Politique commerciale, p. 11.

des changes. La monnaie d'un pays à change déprécié constitue, a priori, dit-on, une prime à l'exportation : le pays menacé par ce « dumping » majorera ses droits de douane dans une proportion correspondante à l'écart qui sépare la devise du pays importateur de celle du pays exportateur en se basant sur les parités d'or d'avant-guerre.

Les tarifs douaniers sont, en réalité, différentiels, c'est-à-dire préférentiels. Mais, avant la guerre, la clause de la nation la plus favorisée était d'un usage courant et les tarifs avaient pratiquement perdu leur caractère différentiel. Ce n'est qu'aux environs de 1906 que l'usage allemand des spécifications arbitraires est venu troubler un équilibre que l'interdépendance de fait avait établi.

En résumé, l'économie européenne d'avant-guerre était fondée sur une conception de politique économique à tendances libérales.

L'évolution des idées et des formations politiques nouvelles est à tendances complètement opposées.

Le problème de la liquidation financière de la guerre et la perturbation des changes ont fait édicter les mesures les plus restrictives quant à l'exportation des capitaux ; l'abondance de la main-d'œuvre dans certains pays a fait naître, pour les Etats à population déficitaire, le problème de l'immigration ; les restrictions au droit de libre établissement des personnes et des sociétés industrielles ou commerciales ont donné lieu aux doléances les plus justifiées, qui n'ont pu recevoir satisfaction puisque la Conférence tenue à Paris en Décembre 1929, relative aux droits des ressortissants étrangers n'a pu aboutir.

Enfin, dans le domaine des échanges internationaux, la politique autarchiste se signale par toutes sortes de mesures de prohibitions et de restrictions tantôt brutales, tantôt dissimulées.

Nous allons donner quelques exemples de l'évolution récente de la politique douanière des grands Etats, en commençant par celui qui fut autrefois le champion du libre-échange.

A. — *Le Protectionnisme Anglais*

Le tarif de douane anglais avant la guerre ne comprenait que quelques articles et on n'y trouvait pas de trace de droits préférentiels en faveur des Dominions.

Seuls, quelques produits comme la bière, la chicorée, le cacao, le café, le thé, le vin, etc... étaient frappés à l'importation.

La situation est changée et, de libre-échangiste, la politique douanière anglaise devient nettement protectionniste.

Il faut distinguer actuellement :

1° Les droits Mackenna sur les autos et parties d'autos, horloges, montres, instruments de musique;

2° La protection des « key » industries, dont la liste comprend des milliers d'articles (plus de la moitié sont des produits chimiques);

3° Les droits se rapportant à la loi dite de sauvegarde des industries (tissus, soie, coutellerie, houblon, produits émaillés, etc.).

Le tarif comprend deux colonnes : le tarif général et le tarif des droits préférentiels réservés aux Dominions et aux colonies britanniques, comportant une réduction de 1/5 ou de 2/5 ou même l'exemption complète.

Certaines marchandises étrangères comme les dentelles, les gants, les couteaux, sont frappées de droits prohibitifs atteignant 33 1/3 % de leur valeur.

Les raisons du changement d'orientation de la politique douanière anglaise sont connues : la perte de certains débouchés commerciaux que la Grande-Bretagne possédait avant la guerre; le chômage intensif (plus de 1.500.000 chômeurs à la fin de 1929). On a voulu resserrer les liens économiques avec les Dominions, favoriser leur production, de même que celles-ci accorderont des réductions importantes sur leur tarif de douane et accorderont leur préférence aux industries anglaises.

Pour lutter contre la concurrence étrangère, le Gouverne-

ment a inscrit au budget des sommes considérables, afin d'assurer le transport, à des tarifs réduits, par chemin de fer, du charbon à destination des hauts-fourneaux, pour favoriser l'exportation de certains produits.

Il est vrai que l'obtention des taxes de sauvegarde n'est obtenue qu'après une procédure longue et coûteuse. Une requête est adressée au Board of Trade qui l'examine au point de vue de l'importance de l'industrie, de la concurrence étrangère, des effets que les avantages, sous forme de subside ou de ristournes, pourraient avoir pour l'industrie qui réclame la protection, et ses répercussions sur les autres industries. Une Commission, composée d'industriels et d'experts, procède à une enquête, entend les parties intéressées. Si la requête est admise, les droits proposés sont inscrits dans la loi budgétaire au début de l'exercice fiscal et soumis par le chancelier de l'Echiquier à la Chambre des Communes.

Jusqu'ici, les demandes des fabricants de tissus de laine légers, de bonneterie de laine et de coton, de mouchoirs de poche et de lingerie ont été rejetées.

A diverses reprises, les représentants des industries et les Chambres de commerce britanniques se sont élevés contre la lenteur et la sévérité de l'enquête du Board of Trade.

L'industrie du fer et de l'acier demande à être protégée, mais le Gouvernement — qu'il soit conservateur ou travailleur — hésitera toujours à lui donner satisfaction, car, toute mesure de protection aurait des répercussions profondes sur les autres industries et pourrait augmenter le nombre des chômeurs.

Si on en croit certains économistes, les résultats des mesures protectionnistes auraient été favorables, l'exportation des produits nationaux serait en voie d'augmentation. Certaines industries étrangères, pour vendre leurs produits, ont établi des filiales en Grande-Bretagne; elles ont été contraintes d'employer de la main-d'œuvre anglaise d'où diminution du nombre des sans-travail.

Présentement, les mesures de protection ont marqué un temps d'arrêt par l'arrivée au pouvoir du parti travailliste.

Le parti conservateur ne désarme pas. Son chef, M. Baldwin, a dit : « J'entend avoir les mains libres pour sauvegarder les industries du pays. Les mesures de sauvegarde dans les limites où elles ont été appliquées en Angleterre ont pleinement réussi. ». Il préconise l'unification économique de l'Empire au moyen de conférences entre les industries similaires des diverses possessions du Royaume Uni. « Ces industries devraient d'abord songer à s'entendre sur les méthodes de fabrication et les types de produits convenant à chaque pays, ainsi que sur la marge à laisser aux méthodes de fabrication britannique, et aux produits britanniques sur chaque marché particulier. De là, on passerait à l'examen des mesures de sauvegarde et des préférences douanières à s'accorder mutuellement. » C'est dire que la Grande-Bretagne formera avec ses Dominions un bloc britannique, conformément aux principes formulés par un homme d'Etat anglais : « Libre échange à l'intérieur de l'Empire, protection contre le reste du monde ».

La question de la politique commerciale et douanière est d'une importance considérable à l'heure actuelle pour le parti conservateur, qui se trouve menacé d'une scission. Ainsi, alors que M. Baldwin qui entend poursuivre une politique protectionniste, se montre partisan du libre-échange pour les produits alimentaires, son ex-collègue des Colonies, M. Amery, s'est rallié à la doctrine de lord Beaverbrook qui voudrait réaliser l'unité impériale libre-échangiste. « Dans ce cas, faisait observer le *Spectator* (numéro du 17 Janvier 1930), les denrées alimentaires étrangères importées devront être frappées de droits. » Or, on sait qu'elles en sont exemptées, l'Angleterre ne pouvant suffire à sa subsistance est obligée d'importer environ 60 % de produits alimentaires étrangers, c'est-à-dire, à proprement parler, sa nourriture de cinq jours sur sept.

B. — *Le Protectionnisme Américain*

L'Amérique a toujours été protectionniste (1).

C'est une croyance adoptée par tous les partis, de l'Atlantique au Pacifique, que les Etats-Unis doivent se suffire économiquement parlant. Les seules importations qu'il faille encourager sont celles de marchandises qui ne peuvent être produites dans le pays.

Ce protectionnisme qui n'est, pourrait-on dire, que la doctrine de Monroë transposée dans l'économie, trouve aussi sa justification dans le fait que les Etats-Unis se trouvant éloignés des grands centres de production européens, les marchandises étrangères ne peuvent dépasser les régions côtières à cause du prix élevé des transports.

Dès lors, c'est la politique de l'industrie nationale et du commerce intérieur qui doit constituer la base de la politique commerciale.

Le chiffre élevé des importations ne doit pas nous tromper : les Etats-Unis viennent immédiatement après la Grande-Bretagne, au deuxième rang dans le tableau des pays rangés d'après l'importance de leur commerce d'importation (en 1927, 4.168 millions de dollars).

Si l'on considère, non le chiffre global du commerce, mais le chiffre par tête d'habitant, on voit alors les Etats-Unis passer au vingt-cinquième rang.

Si l'on se réfère aux chiffres publiés par la S. D. N., dans le mémorandum de 1927 sur le commerce international, le chiffre d'importation par tête d'habitant est de 147,51 dollars pour la Nouvelle-Zélande, 128,46 pour l'Australie, 117,98 pour le Canada, 117,12 pour le Royaume-Uni, 40,81 pour l'Union Sud-Africaine et 39,79 pour les Etats-Unis. Nous avons cité à dessein les chiffres des importa-

(1) Loi Underwood, du 3 octobre 1913, tariff Act ou législation Fordney, du 21 septembre 1922, renforcée par le système du tarif flexible.

tions des Dominions parce que leur structure économique est semblable dans une certaine mesure à celle des Etats-Unis. Ajoutons que près de 50 % des importations étrangères consistent en matières premières; les articles manufacturés qui réussissent à pénétrer en territoire américain sont pour la plupart des marchandises de luxe qui n'offrent aucun danger pour l'économie nationale.

On sait que le tarif douanier actuel, le tarif Fordney, a été établi en 1922. La loi douanière comporte une clause dite « flexible tariff » qui permet au Président de la République d'ajuster les droits, si le besoin s'en fait sentir, et qui a permis d'assurer une protection de 20 à 40 % plus élevée qu'en 1922.

Le projet de révision Hawley-Smoot, dont la discussion est actuellement en cours, a, dans son exposé des motifs, rendu justice aux résultats obtenus par le tarif Fordney. « Il a restauré la confiance, remis sur pied l'industrie, soutenu l'agriculture, permis de payer à des millions d'individus les salaires les plus élevés qui aient jamais été connus dans l'histoire, et assuré à notre population, en général, une prospérité inégalée. »

Le projet a finalement été voté par la Chambre des Représentants par 264 voix contre 147.

Le résultat du renforcement des droits tarifaires sera sans doute d'augmenter aux Etats-Unis les prix des objets manufacturés de provenance étrangère. Ce renforcement menace toute l'exportation européenne. C'est ainsi que la bonneterie est frappée d'une augmentation de 15 à 20 %. La lingerie mélangée de dentelle voit ses droits de 60 % passer à 75 %; la dentelle de 90 à 150 %.

Les Etats-Unis se trouvent néanmoins dans la nécessité d'exporter sur les marchés européens le trop-plein de la production de certaines de leurs industries comme les conserves de viandes et de poissons, les fruits desséchés, les films, les phonographes, la construction électrique, la construction mécanique et surtout les automobiles.

Cela explique que pour ces dernières, le Sénat américain, sur les suggestions de certains grands industriels, en parti-

culier M. Ford, ait ramené de 25 % *ad valorem* à 10 % le droit d'entrée. La crainte des mesures de représailles est véritablement le commencement de la sagesse.

Le péril, pour l'industrie française en particulier, demeure très grand, car la production américaine peut amortir sur son immense marché le prix de revient de ses marchandises par une consommation qui est devenue presque illimitée, grâce à une politique « de surexcitation publicitaire » et de vente à tempérament facilitée par la politique des hauts salaires.

« Le redoutable péril que représentent pour l'Europe les « importations massives de l'Amérique conditionnées par « une économie intérieure toute spéciale était encore loin- « tain lorsqu'en absorbant les marchandises américaines « l'Europe avait le sentiment qu'elle pouvait elle-même « trouver aux Etats-Unis un débouché important et rendu « plus intéressant dans les conditions économiques qui sont « malheureusement les nôtres à l'heure actuelle par le pou- « voir d'achat de la clientèle américaine : une adaptation « possible des importations réciproques pouvait être espérée « tant que la production européenne et celle de l'Amérique « restaient complémentaires et permettaient des échanges « de compensation. Mais la politique poursuivie à cette heure « aux Etats-Unis tend à enfermer le pays dans une barrière « douanière infranchissable à l'abri de laquelle la production « de plus en plus armée par une exportation victorieuse « n'aurait plus à craindre longtemps la concurrence, ni « même l'introduction des articles étrangers. » (1)

(1) Lettre adressée au Ministre du Commerce par M. Duchemin, président de la Confédération générale de la Production française, et M. Fougère, président de l'Association Nationale de l'Expansion Economique. (26 mars 1929).

C. — *Les nouveaux tarifs du Portugal, de l'Australie,
de l'Egypte et de l'Allemagne.*

Le Portugal a mis en vigueur, le 6 Janvier 1930, un nouveau tarif douanier qui comporte 1.100 positions au lieu de 700, et représente, sur certains produits, une majoration allant jusqu'à 200 et 250 % par rapport aux droits antérieurement appliqués (droits sur les pneumatiques élevés de 0,20 à 0,60 escudos, droits sur les produits pharmaceutiques portés à 38 % *ad valorem*, etc..).

L'Australie a relevé sans préavis, le 22 Novembre dernier, les droits de douane sur les vins et spiritueux, les huiles comestibles, les fils, tissus et vêtements de laine, les fils de soie artificielle, les articles de lingerie, de bonneterie et de chapellerie, les meubles en bois, la bijouterie fantaisie, la parfumerie, la tabletterie, les produits chimiques, les bois dont les droits ont été doublés, les articles de fantaisie, les pianos, etc...

L'effet du tarif amènera une hausse artificielle de prix qui a été évaluée à 10 % au moins.

Ces mesures préjudiciables à l'exportation française, ont été prises alors que le Gouvernement australien était en pourparlers avec la France pour la conclusion d'un accord commercial. Nous croyons savoir que l'on envisage des mesures de rétorsion à l'égard des exportations australiennes en France. Mais le commerce britannique aussi se trouvera affecté, en particulier les producteurs d'articles textiles.

C'est un gouvernement travailliste qui a fait voter ces relèvements de droits. Le premier ministre, M. Scullin, a justifié les nouveaux droits en se déclarant nettement en faveur du protectionnisme comme moyen de développement de la prospérité intérieure du Commonwealth, car la seule solution pratique pour combattre le chômage c'est de « fabri-

quer nos propres produits dans notre pays avec nos propres ouvriers » (1).

Les nouveaux tarifs douaniers auraient pour effet de procurer du travail à 300.000 chômeurs australiens.

L'Egypte a élaboré un nouveau tarif qui entrera en vigueur le 17 Février 1931, et qui a été rédigé avec la collaboration d'experts anglais, français et italiens. Bien qu'il majore en général les droits d'entrée, ce tarif reste encore relativement modéré. La Convention Franco-Egyptienne du 26 Novembre 1902 par laquelle l'Egypte s'engageait à ne pas imposer aux importations françaises des droits de douane supérieurs à 8 % a été dénoncée pour prendre fin le 16 Février 1930.

Le Gouvernement du Caire a publié une liste approximative des changements apportés à l'ancien système des douanes, afin, dit-il, que les Chambres de Commerce puissent présenter leurs observations avant la date d'entrée en vigueur.

Une autre difficulté à résoudre, et que l'on soulève principalement du côté anglais, tient à ce que l'on conteste au Gouvernement égyptien le droit de promulguer une nouvelle législation douanière sans l'assentiment préalable des puissances signataires des conventions commerciales qui ont été dénoncées.

Le nouveau tarif comporte surtout des droits spécifiques, mais, dans un certain nombre de catégories d'articles, il établit des droits *ad valorem* qui sont pour la plupart de 15 % (contre 8 % dans le précédent tarif), sauf dans le cas des articles de luxe.

Les droits sur les matières premières industrielles et sur la machinerie sont abaissés, et il est intéressant de noter que les droits sur le charbon et sur les engrais artificiels sont presque réduits de moitié.

(1) *Journée Industrielle* du 20 janvier 1930.

Les articles que l'Egypte produit, mais qu'elle est également obligée d'importer, comme le sucre et l'alcool, seront soumis à un droit d'entrée égal au montant du droit d'accise. Le whisky paiera 25 % *ad valorem*. Les droits sur le tabac sont légèrement relevés.

Les droits sur le champagne sont de 30 % et sur les vins de 25 %.

Les droits d'exportation sont abolis, sauf sur le coton, les graines de coton, les œufs, les peaux.

Il avait été question de remplacer les droits de quai dans les ports égyptiens par une sorte de droit spécifique s'ajoutant aux autres. Ce projet avait amené des représentations de la part de la Chambre de Commerce britannique en Egypte. Le Gouvernement du Caire a simplifié la question en maintenant le droit de quai sous sa forme actuelle, mais en l'élevant à 10 % du droit de douane.

En Allemagne, le Reichstag a approuvé un projet de loi prorogeant *sine die* le tarif actuel. Toutefois, certains droits ont été modifiés. C'est ainsi que pour les céréales (seigle, avoine), on a substitué une échelle mobile au droit unique. Les droits sur le malt, la farine, l'amidon, les produits de la boulangerie subissent des modifications d'après celles envisagées pour les céréales.

Le bétail, les moutons, les porcs, la viande et le beurre subissent également des modifications de prix.

De même, pour empêcher les importations des chaussures de la Tchécoslovaquie, les droits sur cette marchandise ont été considérablement relevés; de 180 et 120 marks ils sont portés à 420 et 240 (mais seulement jusqu'au 31 Décembre 1934).

M. Hilferding, ministre des finances du Reich, à la séance du Reichstag, le 16 Décembre 1929, commentait, dans les termes suivants, les nouvelles dispositions du tarif allemand:

« Je n'ignore point qu'à la suite de la guerre le protectionnisme s'est aggravé dans les pays industriels. Notre intérêt est que les tarifs douaniers ne soient pas relevés

« davantage encore, mais au contraire abaissés. Je crois que
« l'heure, où nous déposons ce projet de loi douanière, doit
« nous inspirer une prudence particulière.

« Nous devons prendre garde de donner l'impression au
« monde qu'avant la conclusion d'une trêve douanière nous
« procédons à des augmentations de tarifs qui entraîne-
« raient les autres pays à élever de leur côté leurs murailles
« douanières. La paix douanière me paraît être d'une impor-
« tance capitale pour l'industrie et l'agriculture allemandes,
« car j'espère qu'elle permettra de donner à la lutte contre
« le protectionnisme une base internationale; aussi, som-
« mes-nous partis de ce principe que les modifications appor-
« tées aux droits destinés à protéger notre industrie ne
« peuvent être que des correctifs, auxquels les circonstances
« nous commandaient de procéder. »

D. — *Le Protectionnisme Espagnol.*

C'est à partir de 1906 que l'Espagne s'est engagée dans la voie de la politique protectionniste. C'est l'industrie espagnole qui, pour lutter contre la concurrence étrangère, dressa la fameuse muraille douanière dont l'Espagne s'est, depuis cette époque, entourée. L'arrancel de 1906 frappait de droits prohibitifs tous les produits importés à tel point que le Président de la Chambre de Commerce de Paris, M. Laguionie, pouvait dire que, désormais, l'Espagne était fermée aux produits français, comme, par mesure de rétorsion, la France allait l'être aux produits espagnols. Les agriculteurs de la Péninsule étaient lésés au profit des industriels, puisqu'ils ne pouvaient plus exporter leurs produits. Des négociations furent engagées, longues et délicates; on ne put aboutir à la conclusion d'un traité de commerce. Il paraissait impossible que deux Etats aussi voisins et que tant de traditions rapprochaient demeurassent en état de guerre économique : le *statu quo* fut maintenu avec octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée. C'est ce compromis qui, avec quelques variantes, persista jusqu'en 1914. La guerre profita

à l'Espagne : ses exportations se développèrent considérablement .Ce fut l'âge d'or pour l'industrie de la péninsule ibérique. La fin des hostilités marqua la reprise de la lutte sur tous les marchés qui s'étaient fermés. Les industriels espagnols qui n'avaient pas renouvelé leur outillage ni leurs méthodes commerciales se sentirent en état d'infériorité. Ils firent appel à l'Etat et lui demandèrent un exhaussement de la digue douanière. Le ministre des finances du cabinet Maura, M. Cambo, leur donna toute satisfaction. Le 12 Février 1922, il édicta un nouveau tarif douanier comprenant deux colonnes : l'une de droits prohibitifs, l'autre destinée à servir de marchandage dans les négociations commerciales. Ce régime ne dura que peu de temps; il avait isolé l'Espagne et ruiné les viticulteurs qui ne pouvaient plus exporter leurs vins. Aussi, en 1922, une loi dite des autorisations fut votée qui permettait de consentir des réductions pouvant dépasser 20 % des tarifs de négociations compris dans la deuxième colonne. En échange, le Gouvernement espagnol obtenait des avantages et la reprise des relations commerciales. C'est ainsi que fut signé un accord avec la France, le 8 Juillet 1922.

Le coup d'Etat de Septembre 1923 amena au pouvoir le Directoire. Jusqu'à cette date, l'agriculture et l'industrie espagnoles avaient suivi des voies divergentes; l'une demandant des tarifs protecteurs, l'autre la possibilité d'échanger ses produits. Le Général Primo de Rivera voulut faire une politique véritablement conforme aux intérêts de tous les producteurs. Il se fit constructeur de routes, défricheur de terres incultes, créateur d'écoles techniques et professionnelles. Il réalisa ce miracle : l'équilibre des budgets espagnols. Ce n'est pas à dire que sa politique douanière fut libérale. Il s'en faut, elle continua, au contraire, la tradition ultra-protectionniste. Mais il comprit que, pour poursuivre cette politique, il ne fallait pas que l'agriculture fit les frais des représailles qui s'ensuivraient. Il interdit donc l'extension de la culture des vignes, l'installation de nouvelles fabriques d'alcool de grain ou de betterave.

Le traité de commerce avec la France de 1922 fut dénoncé en Mai 1926 à la suite des relèvements des droits de douane

français. Un accord intervint en 1926. La France continuait à jouir du traitement de la nation la plus favorisée, mais, comme la convention commerciale anglo-espagnole avait été dénoncée et les réductions conventionnelles accordées aux produits anglais supprimés, elle ne pouvait plus réclamer le jeu de la clause, puisqu'il se trouvait qu'il n'y avait plus de nation favorisée.

Le Général Primo de Rivera avait créé un Conseil de l'Economie nationale dont la mission principale était de faire en sorte que les produits étrangers ne puissent plus pénétrer en Espagne, à moins que ce ne fussent des matières dont elle avait besoin. A la veille des expositions internationales de Barcelone et de Séville, les journaux espagnols annoncèrent que le Conseil préparait un nouveau tarif douanier. C'était le tarif de 1922 aggravé. Les milieux industriels s'émurent, on ne pouvait pas, alors que l'on conviait les producteurs du monde entier à admirer le relèvement économique de l'Espagne, leur fermer brutalement la porte.

L'application du nouveau tarif fut différée d'une année.

Le Gouvernement du Directoire a poursuivi sa politique commerciale sur un plan étroitement nationaliste : l'Espagne aux Espagnols dans tous les domaines, dans toutes les entreprises. Ainsi, les concessions de mines ne sont plus accordées qu'aux Espagnols avec l'obligation pour eux d'employer un personnel et un matériel de la péninsule.

Certaines entreprises de travaux publics sont réservées aux firmes nationales, malgré les offres plus avantageuses des compagnies étrangères.

Depuis 1928, les exportations sont contrôlées; les entreprises étrangères remplacées par des monopoles d'Etat.

C'est le consommateur espagnol lui-même qui fait les frais de cette politique en vase clos. Ainsi, au cours de l'année 1928, trois importants consortiums furent créés : ceux du plomb, du charbon et de la résine. En ce qui concerne le plomb, le consortium a fixé des prix quasi prohibitifs, uniquement afin de permettre à quelques entreprises qui ne pouvaient vivre de subsister.

Le consortium de la résine est arrivé à un résultat encore

plus paradoxal, puisqu'il oblige le consommateur à payer les prix élevés qu'il a fixés et que les producteurs de résine doivent livrer leurs produits à des prix inférieurs à ceux qu'ils pourraient obtenir si le marché était libre.

La création du consortium du charbon a eu pour effet d'élever les prix de telle façon que l'industrie espagnole se trouve paralysée et ne réussit pas à réduire le coût de sa production, ce qui contribue à maintenir les prix de la vie à un niveau beaucoup plus élevé que dans les autres pays.

On comprend qu'en présence de l'impossibilité dans laquelle se trouve l'industrie espagnole de travailler à des prix normaux, le Directoire ait envisagé l'établissement de droits douaniers élevés pour empêcher la concurrence étrangère de s'exercer.

Cette politique commerciale préjudicie gravement les intérêts de la France qui est liée à l'Espagne par la convention de 1862 et par un traité d'arbitrage.

La Convention garantit les Français contre toute discrimination entre eux et les Espagnols. Or, des sociétés françaises qui, depuis un demi-siècle, étaient établies dans ce pays, ont été évincées au profit de sociétés espagnoles. Des dispositions expresses interdisent aux ingénieurs et aux employés français de continuer leur emploi.

M. Calvo Gotelo a pu dire que l'expulsion de sociétés étrangères avait rapporté cent millions de pesetas au Gouvernement espagnol, soit 400 millions de francs.

Le nouveau Gouvernement du Général Berenguer va-t-il inaugurer une politique tarifaire plus libérale ? C'est improbable, puisque, si nous en croyons les journaux officiels, on nous promet une révision douanière pour donner satisfaction aux industriels catalans qui réclament une majoration des droits d'entrée. M. Cambo est leur protecteur et il est considéré comme le futur chef du Gouvernement.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA FRANCE D'APRÈS-GUERRE. SES TENDANCES PROTECTIONNISTES

§ 1. — *L'évolution de notre système contractuel, de 1919 à 1929.*

Comment se posait pour la France le problème tarifaire pendant la guerre ? La hausse des prix avait bouleversé l'économie du tarif établi par les lois de 1892 et 1910. Comme elles établissaient un tarif spécifique, celui-ci ne représentait plus qu'un pourcentage insuffisant de la valeur des objets. Il fallait rétablir l'incidence des droits.

La loi du 6 Mai 1916 autorise le Gouvernement à édicter par voie de décret les modifications de droits de douane qui seraient reconnues indispensables.

Le 23 Avril 1918, la France dénonça tous ses accords commerciaux : ce qui signifiait sa volonté de négocier sur de nouvelles bases sans être liée par aucun engagement.

Le décret du 8 Juillet 1919 établit des coefficients de majoration sur les droits spécifiques, la majoration pouvant ainsi être proportionnelle à la hausse du prix de chaque produit importé par rapport à son prix de 1913; ce décret a été modifié par un grand nombre de décrets subséquents, notamment par celui du 29 Mars 1921, portant révision générale des coefficients.

Le système des coefficients trouvait sa justification dans la nécessité de maintenir un rapport sensiblement constant

entre le taux des droits et le prix des marchandises taxées, lequel était en perpétuelle évolution à cause de l'instabilité des conditions économiques de l'après-guerre. C'était la suite logique de la loi du 6 Mai 1916; cette loi, valable d'abord seulement pour la durée des hostilités, prorogée deux fois les 31 Décembre 1920 et 31 Décembre 1921, cessa finalement d'être en vigueur le premier Janvier 1923; le système ainsi instauré en 1916 a permis de modifier, de 1919 à 1922, 3.294 positions de notre système douanier.

La loi du 29 Juillet 1919 autorisait le Gouvernement à négocier pour une durée déterminée « la concession de réductions de droits sur le tarif général calculées en pourcentages sur l'écart existant entre le tarif de droit commun et le tarif minimum ».

C'était là une politique douanière nouvelle : le régime de 1892-1910 ne comportait que deux tarifs : le tarif général applicable aux pays avec lesquels nous n'avions pas de traités et le tarif minimum octroyé à l'occasion de chaque traité et élargi par le jeu de la nation la plus favorisée. Désormais, le Gouvernement pouvait négocier entre deux tarifs. L'exposé des motifs contenait aussi une dérogation fondamentale à notre politique contractuelle : « A la suite d'une étude très attentive des avantages que peut présenter la clause de la nation la plus favorisée et des inconvénients qui lui sont inhérents, elle doit être écartée des conventions commerciales ». Et M. Jean Morel, rapporteur de la loi au Sénat, écrivait de son côté que le système proposé « permettra, par une application judicieuse des mesures qu'il comporte, d'écarter de nos conventions commerciales la clause générale de la nation la plus favorisée ».

Nous n'avons pas à donner ici une critique de cette loi. Il convient d'ailleurs de reconnaître, avec M. Serruys, que c'est elle « qui nous a permis pendant quatre ans de faire face, sans tomber dans une protection excessive, à des circonstances qui eussent été délétères pour la France qui se reconstituait ». Au surplus, il fut impossible à nos négociateurs de renoncer au bénéfice de l'égalité réciproque dans le présent et dans le futur que seule pouvait leur

assurer la clause de la nation la plus favorisée ; elle demeurait interdite en droit, mais on dut l'accorder en fait ⁽¹⁾.

Le décret du 28 Mars 1921 relevait le tarif général des douanes à l'importation en élevant à 300 % au maximum l'écart entre ce tarif et le tarif minimum. Ce décret visait les pays de l'Europe Centrale et surtout l'Allemagne dont la monnaie était alors en pleine décomposition.

Le 15 Mars 1923, le Ministre du Commerce adressait aux groupements économiques une circulaire pour les consulter sur la refonte possible de notre tarif douanier.

Le système des droits spécifiques était demandé par la grande majorité de préférence aux droits *ad valorem* de perception difficile et accordant « un degré de protection inversement proportionnel aux besoins » puisque la baisse de la valeur du produit étranger entraîne la baisse du droit de douane « dans le moment même que la concurrence se fait plus pressante en raison de cette baisse ».

Quant au paiement des droits sur la base de l'étalon-or, il était diversement apprécié ; les protectionnistes l'appréhendaient parce qu'ils voulaient le maintien des coefficients qui leur assuraient toute satisfaction.

Une innovation intéressante est à noter dans la Convention Franco-Belge du 12 Mai 1923 : elle établissait une consolidation des droits sous la condition que le prix des produits visés n'accusent pas une augmentation de plus de 20 % par rapport aux prix pratiqués à la date de la signature de la Convention. Ce système fut repris dans l'arrangement définitif du 4 Avril 1925.

Le 21 Novembre 1924, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi portant modification des droits inscrits à une centaine de numéros du tarif douanier (projet de loi n° 713). Il s'agissait, disait l'exposé des motifs, « d'édifier de toutes pièces un nouveau tarif de douanes qui... accordera à nos industries l'incidence protectrice dont elles ont besoin ».

(1) Voir à ce sujet NAUDIN (Les accords commerciaux de la France depuis la guerre. Chap. V).

C'était dans un but nettement protectionniste que l'on légitimait les majorations prévues pour certains articles : ainsi, pour la passementerie de coton, les droits passaient de 4.000 à 6.000 au tarif général et de 1.000 à 2.000 francs au tarif minimum; pour les pelleteries ouvrées, de 1.920 à 4.500 au tarif général et de 480 à 1.500 au tarif minimum, etc. Il faut ajouter que le Gouvernement commençait les négociations commerciales avec l'Allemagne et il avait besoin, pour consentir des réductions, de tarifs élevés.

Le 5 Juin 1925, le Ministre du Commerce envoyait une circulaire aux Chambres de Commerce au sujet du taux de la protection douanière à inscrire au regard des produits qui intéressaient leurs ressortissants.

A la fin de cette même année, le Sénat, à la suite d'une interpellation de M. Japy, votait l'ordre du jour suivant : « Le Sénat, confiant dans le Gouvernement pour faire réaliser aussitôt que possible le paiement des droits de douane sur la base du franc-or, demande l'établissement immédiat d'une majoration destinée à corriger équitablement l'insuffisance flagrante des droits de douane actuels. »

Au début de l'année 1926, par suite de la dépréciation monétaire très accentuée, l'ensemble des droits de douane (droits de base et coefficients) fut majoré de 30 % (loi du 6 Avril 1926).

La chute du franc persistant, la loi du 3 Août 1926 donne au Gouvernement le droit de procéder au rajustement des droits de douane jusqu'au moment où il serait procédé à la révision générale du tarif et sous réserve de ratification par le Parlement. En conséquence de cette loi, le décret du 14 Août 1926 fixa sur l'ensemble des droits de douane une nouvelle majoration de 30 %.

Depuis la dénonciation de l'ensemble de nos traités de commerce, le besoin d'un nouveau statut douanier s'était fait sentir.

Le projet n° 713 ne fut pas discuté. La Commission des douanes de la Chambre préparait de son côté un nouvel aménagement des tarifs. Mais, devant les difficultés qu'elle rencontra, elle dut y renoncer. C'est le Gouvernement qui

reprit son projet et qui le soumit aux Chambres au cours de l'année 1926.

Ce projet comportait un projet de loi douanière en 29 articles. Certains de ces articles revêtaient une importance très grande, en particulier ceux qui fixaient les nouvelles bases du régime douanier de la métropole avec les colonies. Le projet gouvernemental (document n° 3552) de même que le projet n° 713 supprimait les coefficients douaniers. Il ne fut pas donné suite à ce projet à cause de la crainte du renchérissement de la vie qui pourrait s'ensuivre.

L'absence d'un nouveau statut était susceptible de créer de graves difficultés. Les délais prévus par le Traité de Versailles, au cours desquels l'Allemagne devait être soumise pour ses importations en France aux droits du tarif général, étaient sur le point d'expirer. On aurait pu, il est vrai, appliquer aux produits allemands les droits du tarif minimum augmenté des deux majorations de 30 %. Mais un grand nombre de nos industries n'auraient pu résister aux importations allemandes.

Le Gouvernement demanda au Parlement de l'autoriser « à titre exceptionnel et pour une durée de trois mois à apporter des modifications au Tableau A annexé à la loi du 11 Janvier 1892, modifiée par les lois et décrets subséquents dans la mesure où il serait nécessaire pour conclure d'urgence des accords commerciaux, ces modifications ne pouvant pas, cependant, affecter les objets d'alimentation et tous articles vestimentaires autres que la bonneterie ».

Cette disposition fit l'objet de la loi du 27 Juillet 1927 qui permit de conclure l'accord du 17 Août de la même année avec l'Allemagne. Le décret du 30 Août 1927, rendu conformément à cette loi, entraîna la modification de 950 rubriques du tarif douanier sur les 1.500 environ qu'il comporte.

D'autres accords, négociés sur les mêmes bases, furent signés avec l'Italie, l'Union belgo-luxembourgeoise, la Suisse, l'Autriche, la Pologne, la Tchécoslovaquie. Ce sont les dispositions contenues dans le projet gouvernemental n° 3552

qui ont constitué la base de ces accords, quant au taux des droits adoptés et quant à la nomenclature douanière.

Dans l'ensemble, les droits établis par les décrets rendus conformément à la loi de 1927 sont plus élevés que ceux qui existaient auparavant. Il faut reconnaître qu'ils le sont moins que ceux du projet n° 3.352 dû à M. Bokanowski, ministre du Commerce.

Les droits qui avaient été révisés étaient calculés en tenant compte de la dépréciation monétaire et des conditions de la production industrielle. La fraction du tarif qui n'était pas modifiée comportait une nomenclature et des droits qui avaient été adaptés dans la mesure du possible par les coefficients de majoration et par la double augmentation générale de 30 % résultant de la loi de 1926 et du décret du 14 Août 1926.

Il en résultait une disparité qu'il convenait de faire disparaître. Mais surtout, les produits agricoles n'avaient bénéficié d'aucun changement de tarif depuis 1919; l'équilibre était rompu entre la protection accordée à l'industrie et celle réservée à l'agriculture. C'est pourquoi, le 3 Février 1928, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi modifiant les tarifs de presque tous les produits agricoles et ceux des produits industriels non compris dans le décret du 30 Août 1927. Ce fut l'additif douanier devenu la loi du 2 Mars 1928.

Ces projets d'augmentation des droits de douane amenèrent des protestations de la part des pays avec lesquels nous avions signé des accords.

Le Gouvernement suisse obtint que les droits établis par l'accord franco-allemand fussent diminués en sa faveur. (accord franco-suisse du 3 Février 1928) et la promesse que de nouvelles négociations s'ouvriraient au cas où des majorations porteraient sur des produits intéressant l'exportation suisse. L'Union économique belgo-luxembourgeoise, dans l'accord signé le 23 Février, recevait également satisfaction : des réductions lui étaient consenties sur les droits établis par le décret du 30 Août et sur les tarifs en discussion devant le Parlement. (Accord du 23 Février 1928.)

Le Gouvernement italien bénéficiait de quelques améliorations pour des produits spécifiquement italiens (lait concentré, conserves de tomates, chapeaux de feutre, etc.) pour lesquels il apparaissait nécessaire d'accorder des facilités aux exportateurs italiens pour tenir compte des engagements pris par le Gouvernement français de ne pas augmenter les articles énumérés à la liste C, annexée à l'arrangement du 18 Novembre 1922. Il fallait aussi éviter une dénonciation qui nous eût été préjudiciable puisque les exportations françaises en Italie dépassaient un milliard de francs.

D'après les chiffres fournis par M. Néron au Sénat (séance du 3 Mars 1928), « malgré les difficultés résultant des différences de nomenclature », sur les 1.500 articles environ que contient notre tarif, 950 ont été modifiés à la suite de l'accord franco-allemand, 5 par l'accord franco-italien, 131 par l'accord franco-suisse, 270 articles ont été révisés par la loi du 3 Mars 1928 et 104 par l'accord franco-belge-luxembourgeois. Il y a donc eu en réalité une véritable révision générale de notre tarif douanier.

Il y a plus. Nous savons que depuis la loi du 29 Juillet 1919, la clause de la nation la plus favorisée ne devait figurer qu'exceptionnellement dans les conventions commerciales. Or, d'après l'article 6 § 3 de l'accord franco-allemand, il avait été promis à l'Allemagne qu'elle bénéficierait de cette clause un mois après l'institution d'un nouveau tarif douanier français : en fait, l'additif douanier du 2 Mars 1928 étant entré en vigueur le 15 Mars, la clause joua en faveur de l'Allemagne dès le 15 Avril 1928.

Nous n'avions plus de motifs valables pour refuser le même bénéfice aux pays de l'Europe Centrale : les accords du 16 Mai et du 2 Juillet 1928 accordèrent la clause de la nation la plus favorisée à l'Autriche et à la Tchécoslovaquie.

La Pologne obtenait, le premier Juillet, que le tarif minimum fut substitué aux tarifs intermédiaires. En échange, nous obtenions la suppression du coefficient de dépréciation monétaire dont elle avait grevé les droits de douane afférents aux vins que nous importions chez elle.

Une convention commerciale a été signée le 24 Avril 1929 qui fut difficile à élaborer à cause des augmentations que le Gouvernement polonais avait fait subir à ses droits de douane et d'un système très strict de prohibitions d'entrée. On est arrivé néanmoins à un compromis : la France obtint des tarifs réduits et des contingentements pour assurer l'exportation de nos produits en Pologne.

L'accord conclu le 15 Mars avec l'Esthonie a fait disparaître les tarifs intermédiaires. Nous accordons aux produits de ce pays notre tarif minimum malgré l'application d'un nouveau tarif douanier qui contient de nombreuses augmentations de droits.

En résumé, on peut définir en deux mots l'évolution de notre politique contractuelle : octroi de la clause de la nation la plus favorisée et du tarif minimum qu'on s'efforce de maintenir intangible.

Le bénéfice de la clause ayant été accordé à l'Allemagne, notre principal concurrent, nous l'accordons en principe à tous les Etats qui nous consentent des avantages corrélatifs.

L'irréductibilité du tarif minimum a rencontré des difficultés. Nous avons accordé des droits au-dessous de ce tarif dans les conventions commerciales conclues avec l'Allemagne, la Suisse, la Belgique et l'Italie. C'étaient là des précédents dangereux. Ils furent invoqués par d'autres pays, si bien que le tarif minimum qui, dans l'esprit du législateur de 1892, devait être réservé aux pays avec lesquels nous avons signé une convention commerciale, est devenu, par l'insertion de la clause de la nation la plus favorisée, le tarif normal : le tarif général n'étant plus, en fait, qu'un tarif de représailles (1).

§ 2. — *Le protectionnisme agricole.*

Dans le domaine de la politique agricole également, nous pratiquons un système protectionniste. Ce sont les circons-

(1) Nous avons mentionné que la loi du 29 Juillet 1919 avait prévu des droits intermédiaires entre les deux tarifs.

tances qui nous y obligent. Mais nous estimons que nous n'avons aucun intérêt à employer la manière oblique, détournée, qui ne trompe personne et nous fait accuser de suivre deux politiques différentes : l'une à Paris, l'autre à Genève.

La loi du 29 Novembre 1929, loi sur les sucres, a été imposée par la gravité de la crise sucrière. Ce n'est pas une question de concurrence entre pays producteurs, comme pour le caoutchouc, qui menaçait d'amener l'effondrement des cours, mais la rivalité entre les planteurs de canne qui travaillent avec une main-d'œuvre à bon marché et les planteurs européens dont les prix de revient sont tels qu'ils ne peuvent lutter à armes égales.

C'est pourquoi la loi précitée a décidé de relever le droit de douane de 100 à 140 francs les 100 kilogs de sucre raffiné.

Mais on a voulu éviter que ce relèvement ne retombât sur le consommateur et que la consommation s'en ressentît. Le relèvement au profit des producteurs a été compensé par une réduction équivalente du droit intérieur de consommation. Le décret du 3 Août 1926 l'avait fixé à 125 francs les 100 kilogs, il est désormais de 85 francs. Notons cependant — et sur ce point au moins le consommateur ne se trouve plus dans une parité de situation avec le producteur — que, tandis que la rétroactivité joue pour les nouveaux droits de douane (ils sont applicables à partir du 19 Novembre 1919), la réduction du droit de consommation n'entre en vigueur qu'à partir de la promulgation de la loi.

La loi du premier Décembre 1929 sur le commerce des blés est due à des circonstances assez complexes. Depuis la guerre, notre production est déficitaire pour des raisons nombreuses : dévastation des riches régions du Nord, exode rural, diminution des emblavures, etc.... L'emploi intensif des engrais chimiques avait, mieux que les mesures fiscales qu'on avait édictées, contribué — dans une certaine mesure — à pallier la crise du blé : le rendement à l'hectare qui était de 13 à 14 quintaux est passé à 17 quintaux. Si bien que nous étions arrivés, malgré notre déficit en étendue, à couvrir à peu près les besoins de la

consommation intérieure. L'hiver rigoureux de 1928 avait fait présager une mauvaise récolte. En réalité, dans le monde entier comme chez nous, elle se révéla supérieure à celle des années précédentes. Des communiqués officiels l'estimèrent à 100 millions de quintaux; les agriculteurs, craignant les cours les plus bas, vendirent tout de suite et à n'importe quel prix. Le décret du 23 Mai 1929, par application de la loi de cadenas, releva les droits de 35 à 50 francs. Mais, les importateurs, par suite d'indiscrétions coupables, en connurent la teneur; ils procédèrent au dédouanement des blés étrangers, qu'ils jetèrent sur le marché en quantités considérables. L'affaire tourna au scandale, on accusa de complicité certains fonctionnaires. Les paysans se tournèrent vers les pouvoirs publics en demandant le refoulement des blés importés.

Le Gouvernement résolut d'intervenir. Il le fit en déclarant hautement qu'il entendait respecter les conventions internationales sur les prohibitions. Après cette déclaration de principe, il fit voter l'emploi obligatoire dans la fabrication du blé et pour les autres usages alimentaires d'une proportion déterminée de blé indigène que le décret du 2 Décembre 1929 a fixé à 97 %. C'est là de la protection indirecte au premier chef. Liberté d'importation pour le blé étranger, soit, mais pour quel usage s'il n'est permis de s'en servir que dans la marge ridicule fixée dans le décret ? (1)

La loi de 1929 contient d'autres mesures révélatrices d'une politique agricole ultra-protectionniste.

C'est ainsi que l'importateur n'a plus la faculté d'entreposer; il doit réexporter l'équivalent dans les trois mois. Ce régime est applicable à partir, non pas du vote, mais du dépôt du projet de loi.

De plus, la loi de cadenas est renforcée. Elle s'applique désormais aux principaux produits agricoles : houblon,

(1) Pour la fabrication des pains de régime qui exige l'emploi des blés riches en gluten, le pourcentage pour les blés indigènes est fixé à 20 %.

pommes de terre, féculles, vins, bestiaux, viandes de boucherie, produits laitiers. Elle autorise le Gouvernement à relever les droits par décret, la ratification par le Parlement devant intervenir par la suite, dans les cinq jours au plus tard si les Chambres sont en session.

Enfin, la loi déclare applicable, par rétroactivité, à partir du 21 Mai, le décret du 23 Mai 1929 qui s'était révélé inopérant, c'est-à-dire que les droits relevés atteindront les spéculateurs qui, entre le 21 et le 22 Mai, avaient procédé au dédouanement.

Il est vrai que le ministre des finances peut admettre aux droits antérieurs les quantités dédouanées avant le décret du 23 Mai « lorsque ces quantités seront reconnues correspondre aux importations normales et habituelles des intéressés ».

Le législateur a voulu ensuite décongestionner le marché. Il n'a pas hésité — malgré la terminologie employée — à user des mesures de dumping, sous forme de prime à l'exportation, et, par là, il a déterminé déjà des mesures de représailles.

Il est vrai, que la loi emploie l'expression « remboursement de droits ». Mais personne ne s'y trompera.

Il n'est pas encore possible de porter un jugement motivé sur l'expérience d'exportation des blés rendue possible par l'article 4 de la loi du premier Décembre 1929.

Ce qu'on peut dire, c'est que l'exportation des deux millions et demi de quintaux de blé s'est avérée insuffisante pour rétablir la situation de notre marché qui, de même que celle du marché mondial, s'est aggravée. Les Commissions parlementaires ont demandé que les effets de l'article 4 soient complétés et étendus par le vote de nouveaux crédits.

On veut aller plus loin et on envisage l'organisation d'une politique d'exportation du blé.

La loi du 12 Janvier 1930 sur les vins a été présentée comme devant combattre les fraudes commerciales. En réalité, elle est dirigée contre l'importation des vins étrangers. L'article 4, en effet, interdit de les employer dans les coupages. Il s'agit des vins communs d'Espagne, de Grèce, d'Italie

qui sont impropres à la consommation s'ils ne sont pas mélangés avec les nôtres. C'est toujours le même subterfuge employé pour les blés comme pour les vins étrangers; le législateur n'a pas osé interdire directement leur importation; ils peuvent pénétrer en France, mais il est défendu de les employer.

LIVRE II

**LA CONFERENCE ECONOMIQUE INTERNATIONALE
DE 1927**

CHAPITRE PREMIER

LES DIRECTIVES GENERALES

DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA S. D. N.

Le Président Wilson, dans son message du 8 Janvier 1918 (3^e point), avait indiqué comme but à réaliser : « La suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques et l'établissement de l'égalité des conditions du commerce entre toutes les nations. »

L'article 23 du Pacte invite tous les Etats à prendre les dispositions nécessaires pour assurer un équitable traitement du commerce. C'étaient là des formules de concile. Le problème n'est en réalité pas si simple. Que faut-il entendre par équitable traitement ? A la Conférence de Gênes, l'Angleterre, l'Italie et surtout l'Allemagne avaient soutenu contre la France qu'équitable traitement équivaut à égalité de droit (1). Faute d'arriver à une entente, la Conférence de Gênes avait recommandé « la reprise des relations commerciales sur la base des traités de commerce reposant d'une part sur le système d'une réciprocité adaptée aux circonstances spéciales et contenant d'autre part, dans la limite du possible, la clause de la nation la plus favorisée ».

(1) L'équitable traitement est une notion spécifiquement américaine. Elle consiste à dire : nous exerçons équitablement le commerce et notre politique douanière sera équitable si nous appliquons le même régime à tous les peuples, quels qu'ils soient et quelle que soit d'ailleurs la rigueur de ce régime, fût-il le plus prohibitif du monde. (M. GIGNOUX, Interpellation du 31 janvier 1930. *J. O.* 1930, p. 337).

Une note annexe indiquait que « la majorité des Etats représentés à la Commission, tout en reconnaissant les difficultés de caractère transitoire qui peuvent s'opposer à l'adoption générale du traitement de la nation la plus favorisée, déclare que tel est le but qu'il faudrait poursuivre ».

La résolution votée par l'Assemblée de 1925 avait affirmé en termes explicites que « la paix économique contribuera grandement à assurer la sécurité des peuples ».

Cette affirmation solennelle était nécessaire. On était en effet au lendemain de l'échec du Protocole qui avait essayé de boucher toutes les fissures du Pacte par lesquelles la guerre pouvait passer. Une grande espérance était née qui s'était évanouie devant l'opposition de l'Angleterre. C'est alors que l'Assemblée de 1925, qui enregistre cet échec, décide que puisque la suppression totale de la guerre paraît impossible à réaliser dans le domaine politique, il faut organiser la paix dans un domaine où, semble-t-il, les difficultés seront moins grandes. C'est assurément une illusion ou une erreur, les difficultés soulevées par la mise en pratique de la Convention sur les Prohibitions ou le projet de Trêve douanière le prouvent surabondamment.

On procédera donc à une consultation générale en vue d'examiner les moyens d'aboutir à une collaboration plus étroite des économies nationales entre elles.

A Genève, à Bruxelles, on avait cru possible un retour à la politique commerciale d'avant-guerre. C'était chimère. D'après les documents apportés à la Commission préparatoire, il était facile de voir à quel point les relations économiques des Etats étaient devenues différentes. « Revenir simplement à l'avant-guerre, dira M. Layton, paraissait le but indiqué et suffisant à poursuivre.... En présence d'une situation nouvelle, des remèdes nouveaux s'imposent. » ⁽¹⁾

La Conférence de 1927 va examiner la question des rapports commerciaux entre Etats sous tous ses aspects. Mais la

(1) Conférence Economique Internationale, compte rendu de la sixième Séance. Vol. I, page 110.

question fondamentale, c'est celle de la liberté du commerce. Par conséquent toutes les mesures de prohibition et de restriction à l'importation et à l'exportation vont se trouver condamnées comme constituant un obstacle à la prospérité mondiale. La Conférence diplomatique de 1927 et les conférences de 1928 vont s'en occuper tout spécialement. On n'oubliera pas, toutefois, qu'il ne faut pas confondre la liberté du commerce avec le libre-échange.

Ce qu'il convient surtout de mettre en relief, car ce fut la grande œuvre de la Conférence, c'est le principe affirmé par elle de l'interdépendance des peuples. C'était nouveau et courageux tout à la fois. Jamais encore on n'avait osé porter atteinte à l'autonomie économique des Etats. La politique de cloisonnement suivie depuis 1919 avait besoin d'être condamnée, non pas dogmatiquement, mais sur le terrain des faits.

« Toute politique étroitement nationaliste est nuisible non seulement au peuple qui la pratique, mais encore à l'ensemble des autres... Il faut considérer comme un élément essentiel de tout programme d'exécution, le principe de l'action *parallèle et concertée* des différentes nations. Chacune d'elles saura, dès lors, que les concessions qu'on lui demande trouveront leur contre-partie dans des sacrifices analogues faits par les autres ». (1)

« Les tentatives faites au lendemain de la guerre pour rechercher la prospérité par le moyen d'une politique d'isolement économique sont apparues, après une expérience de près de 9 ans, comme une faillite complète. L'opinion mondiale, maintenant avertie, commence à comprendre que la prospérité n'est pas chose qui se puisse compartimenter ». (2)

(1) Rapport Définitif, page 21.

(2) Rapport Définitif, page 11.

CHAPITRE II

A. — LA QUESTION DES TARIFS

B. — LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

A. — *La question des tarifs.*

Les obstacles au commerce international résultent de la forme, du niveau et de l'instabilité des tarifs, et de la classification, du niveau et de l'instabilité des tarifs, et de la classification et de la nomenclature douanière compliquée et touffue. commerciale : prohibitions et restrictions d'importations et d'exportations, égalité commerciale des entreprises d'Etat et des entreprises privées, dispositions législatives ou réglementaires concernant le commerce international, traitement en matière économique et fiscale des ressortissants et des sociétés d'un pays admis à s'établir sur le territoire d'un autre; tarifs douaniers; simplification, unification, stabilité, application des tarifs douaniers, formalités douanières, statistiques commerciales, niveau des tarifs, charges fiscales imposées aux marchandises importées, droits d'exportation, traités de commerce, dumping, législation antidumping, discrimination établie par le régime des transports, rationalisation, ententes industrielles internationales et enfin certaines questions relatives à l'agriculture.

Nous ne retiendrons de cette vaste consultation que les questions qui concernent plus particulièrement la politique tarifaire, en faisant remarquer que le travail de la conférence avait été préparé par la Chambre de Commerce Internationale dans ses nombreux Congrès.

On peut se demander pourquoi jusqu'à la réunion de la Conférence, le Comité économique ne s'était pas occupé de

la question tarifaire qui aurait dû, semble-t-il, faire l'objet de ses préoccupations.

C'est que longtemps après la conclusion des traités de paix, l'Europe avait vécu sous un régime de mobilisation économique. Puis les désordres monétaires firent leur apparition, contraignant les Etats à des mesures continuelles de rajustement des tarifs. En 1927, les circonstances étaient plus favorables.

La Conférence de 1927 comptait parmi ses délégués des libre-échangistes et des partisans plus ou moins convaincus du régime protectionniste. C'est de cette divergence d'opinions — et il faut le dire — d'intérêts, que sont sorties certaines résolutions qui ne sont en réalité que des compromis.

Au sujet de la protection à accorder à la production nationale, M. Serruys, un des délégués français, Directeur des Accords Commerciaux au Ministère du Commerce, avait demandé « que les Etats, sous réserve seulement des nécessités de leur sécurité nationale ou des intérêts vitaux de leur économie, donnent autant que possible à leur production une protection limitée à la compensation des conditions plus favorables de production ou du régime plus avantageux des prix dans le principal pays concurrent ».

C'était le régime compensateur et non protectionniste, mais quelle que fut l'étiquette, c'était la porte ouverte à toutes les exceptions et dérogations puisqu'il suffisait d'arguer des nécessités inhérentes à la production ou à la sécurité nationale.

Comme l'a fait remarquer M. Ansiaux, la compensation n'est qu'une forme du système protecteur, puisqu'il s'agit de lutter contre « les prix de revient plus faibles des concurrents du dehors ». M. Layton, Directeur de l'*Economist*, et le professeur Cassel combattirent avec beaucoup d'âpreté la proposition de M. Serruys. Celui-ci retira sa proposition qui heurtait visiblement l'opinion de la majorité, puisqu'elle équivalait à une consécration du mal au lieu de tendre à sa guérison.

On ne pouvait pas ne pas constater « que les tarifs qui,

au cours de ces dernières années, ont accusé une tendance à s'accroître, sont, pour la plupart, plus élevés qu'avant la guerre et constituent actuellement un des principaux obstacles au commerce ».

Les services de la S. D. N. avaient préparé à l'usage de la Conférence un mémoire sur les taux des indices des tarifs basés sur deux systèmes de mesure différents. Les résultats étaient les suivants :

- a* Indice des tarifs de plus de 40 % : Espagne.
- b* » » » » 25 % : Etats - Unis d'A-
mérique.
- c* » » » entre 20 et 25 % » Argentine, Hon-
grie, Pologne,
Serbie.
- d* » » » 15 et 20 % : Australie, Cana-
da, Tchécoslova-
quie, Italie.
- e* » » » 10 et 15 % : Autriche, France,
Allemagne, In-
des, Suède, Suis-
se.
- f* » » » 5 et 10 % : Belgique, Dane-
mark.
- g* Indices des tarifs au-dessous de 5 % : Pays-Bas, Royau-
me-Uni.

Il est évident que ce tableau n'avait qu'une valeur approxi-
mative. Qu'est-ce au juste qu'un niveau de tarifs ? A dire le
vrai, ce « niveau de tarifs » ne donne pas une représentation
exacte du degré de protection douanière. Il faudrait y ajouter
d'autres éléments et savoir dans quelles mesures jouent
certains droits prohibitifs, l'octroi de subsides à l'exporta-
tion, les primes à la production, etc...

Certains délégués ont voulu justifier la politique protec-
tionniste suivie par leurs Gouvernements : il s'agit généra-
lement de pays neufs ou nouvellement nés à la vie politique
et économique; les raisons — bonnes ou mauvaises — ne

manquent pas pour justifier l'aggravation des tarifs : il s'agit par exemple d'empêcher l'afflux des marchandises en provenance de pays à monnaie dépréciée; d'autres fois, des majorations sont édictées en vue de négociations commerciales ultérieures : c'est la méthode dite du marchandage; d'autres invoquent des raisons fiscales, ou la nécessité de protéger des industries nécessaires à la défense nationale ; enfin, latente ou avouée, la préoccupation dominante pour beaucoup est de réserver le marché national à l'industrie nationale par le moyen de barrières douanières, en invoquant la nécessité de constituer pour le pays une économie indépendante.

La Conférence ne pouvait pas condamner brutalement cette conception « autarchique ». Plus prudemment, elle estima qu'elle « pourrait se justifier » si l'étendue, les ressources matérielles, les capacités économiques ou encore la situation géographique s'y prêtent; mais si ces conditions n'existent pas, cette prétention est « vaine ». Il nous paraît évident que cette justification d'une politique autarchiste manque de conviction et d'ailleurs on ajoute « il est très peu de pays dans le monde qui soient en état de la justifier » (1).

Une autre raison de la situation tarifaire actuelle est le désir de « maintenir... des industries anciennes ou récemment créées à un niveau auquel elles ne pourraient pas se soutenir autrement » (2). Mais comment faire la discrimination entre les industries « artificielles ou pléthoriques », qui ne méritent pas la protection douanière, et les autres ? C'est ici, a fait observer M. Serruys, que le problème des tarifs rejoint celui de la production : impossible de nier le lien qui les unit. Ce « cloisonnement artificiel des problèmes » est évidemment un point faible de la méthode adoptée par la Conférence. Ainsi, la question des tarifs douaniers a été traitée dans la section de la liberté du commerce et celle du niveau des tarifs dans celle de la politique commerciale.

(1) Rapport Définitif de la Conférence, page 29.

(2) Rapport Définitif de la Conférence, page 29.

Faisant contrepoids aux tendances protectionnistes, les délégués des organisations ouvrières demandaient la réduction par étapes des taux actuels « le but final devant être l'abolition des tarifs douaniers ». L'idée d'une réduction annuelle de 2 1/2 %, avait également été lancée.

Devant la multiplicité des tendances exprimées, la Conférence a sagement renoncé à se prononcer « sur les principes fondamentaux du régime de la protection et du libre échange ». Ayant ainsi évité de prendre parti sur une question purement théorique, la Conférence, se plaçant maintenant au point de vue objectif, condamna formellement la politique actuelle des hauts tarifs : « Le moment est venu de mettre fin à l'accroissement des tarifs et de s'orienter dans une direction opposée » (1) par l'action individuelle des Etats sur leurs propres tarifs, par l'action bilatérale, par la conclusion de traités de commerce appropriés et, enfin, par l'action collective. On recommande donc que « les nations prennent immédiatement des mesures pour supprimer ou abaisser les barrières douanières qui opposent de graves obstacles aux échanges internationaux, en commençant par celles qui étaient destinées à faire face à des perturbations temporaires nées de la guerre » (2).

Allant encore plus loin, on proclama que « les tarifs, bien qu'ils relèvent de la juridiction souveraine de chaque Etat, ne concernent pas seulement des intérêts nationaux, mais exercent une grande influence sur le commerce du monde entier » (3). Il s'agit ici véritablement d'un principe fondamental : si on le dégage de la réserve placée au début pour ménager la susceptibilité des Etats souverains, il va donner naissance à une conception tout-à-fait neuve de la politique tarifaire, considérée jusqu'à présent par tous comme « matière autonome ». Il peut servir de point de départ à l'action

(1) Rapport définitif de la Conférence, page 28.

(3) Rapport définitif de la Conférence, page 31.

collective en vue de l'abaissement des tarifs et il devrait être comme tel riche de conséquences.

Une des obstacles les plus grands au développement des relations commerciales c'est l'instabilité des tarifs. « Ce qui souligne l'importance que l'on attachait à l'élément *stabilité*, c'est la multiplication dans certains traités de commerce, et particulièrement dans les traités conclus par l'Allemagne, des garanties tarifaires que l'on a désignées sous le nom de consolidation de droits (1). »

A cette stabilité conventionnelle s'ajoutait, avant 1914, la stabilité de fait qui résultait du maintien pendant un assez grand nombre d'années d'un même tarif dans beaucoup de pays.

Le Comité national autrichien de la Chambre de Commerce Internationale, dans une étude qu'il a faite le premier Mars 1929 concernant 503 traités de commerce parmi lesquels 196 sont antérieurs à 1914 et 307 postérieurs à la guerre, a établi, en ce qui concerne leur durée et la longueur du préavis imposé pour leur dénonciation, le tableau ci-dessous :

DURÉE	Nombre de Traités	
	AVANT-GUERRE	APRÈS-GUERRE
Moins de 5 ans	10	149
5 ans et plus	112	40
Indéterminée	74	118
Total.....	196	307
Longueur du préavis		
12 mois	139	52
6 à 12 mois	8	71
Moins de 6 mois	11	159
Indéterminée ;	38	25
Total.....	196	307

(1) M. BRUNET : La stabilité des tarifs douaniers (S. D. N.), Mémoire préparé pour la Conférence Economique de 1927).

La Conférence recommande donc que dans les traités de commerce « il soit fait un usage aussi étendu que possible des garanties de stabilité constituées par la consolidation des droits ». Nous avons vu que la pratique de la consolidation était déjà pratiquée avant guerre. Pour la période postérieure, nous citerons l'avenant franco-belge du 10 Avril 1926. Mais, à partir de 1928, il semble que les recommandations aient été complètement oubliées puisque le rapport adressé au Comité consultatif mentionne que sur 42 traités de commerce, 37 sont conclus pour une durée ne dépassant pas une année.

B. — *La Clause de la Nation la plus favorisée.*

Le véritable remède à l'instabilité, c'est le retour à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée.

« Il est certain que ce serait réaliser un pas décisif dans la restauration du monde que d'instituer à nouveau le régime des traités à long terme, assurant l'égalité de traitement. A cet effet, il est hautement désirable que la clause de la nation la plus favorisée reçoive l'interprétation la plus large et la plus inconditionnelle (1). »

La recommandation, pour tenir compte des désirs des Etats baltiques et de certains autres de l'Europe Centrale, ajoute que la clause « n'est pas en contradiction avec l'insertion dans un traité déterminé des dispositions particulières destinées à faire face à des besoins locaux », à condition que « de telles dispositions soient énoncées sans ambiguïté et ne lèsent pas les intérêts des autres Etats ».

Les traités de paix ont soumis les pays voisins à la clause, mais sans réciprocité : l'Allemagne pendant cinq années, l'Autriche et la Hongrie pendant trois années.

(1) Rapport définitif de la Conférence Economique Internationale, page 33.

Cette clause jouissait en France d'une certaine défaveur : elle figurait au traité de Francfort. Les Etats réclamaient l'application de la clause, en invoquant la disposition de l'article 23 (e) du Pacte qui recommande l'équitable traitement du commerce. Nous savons qu'on ne s'accordait guère sur son interprétation. Les délégués français appréhendaient l'extension de la clause; ils ne pouvaient oublier que la loi du 29 Juillet 1919 la proscrivait « pour autant qu'elle a une portée générale » ⁽¹⁾. C'est ce qui explique leur opposition à la Conférence de Gênes et au Comité Economique : la clause, disaient-ils, aboutit à une véritable injustice puisqu'elle met sur le pied d'égalité tous les Etats.

En 1927, après les réserves de M. Serruys dont nous avons parlé, la recommandation de la Conférence en faveur de la clause inconditionnelle fut adoptée. Les délégués français obtenaient l'insertion dans le texte qu'elle n'était pas « en contradiction avec l'insertion dans un traité déterminé de dispositions particulières destinées à faire face à des besoins locaux, pour autant que de telles dispositions soient énoncées sans ambiguïté et ne lèsent pas les intérêts d'autres Etats ⁽²⁾ ».

C'est que, en effet, les avantages de cette clause sont importants : quelle que soit la marchandise et sans qu'il soit besoin d'établir sa provenance, un seul tarif est appliqué. Les pays qui exportent leurs marchandises n'ont pas à craindre les mesures discriminatoires par rapport aux marchandises d'autres Etats.

C'est la réalisation de l'égalité de droit pour la facilité des échanges internationaux, telle que l'a préconisée la S. D. N.

La clause inconditionnelle peut être considérée aussi comme un moyen automatique d'abaisser les tarifs douaniers. En effet, les négociations qui ont eu lieu, soit avec un

(1) Exposé des motifs de la loi. (*J. Off. Doc. Parl. Chamb.* 1919, p. 108, al. 2).

(2) Rapport définitif de la Conférence Economique Internationale, page 33.

Etat intéressé à l'abaissement des droits, soit avec un Etat moins prompt à réaliser cette mesure, ont — dans les deux hypothèses — amené les négociateurs à s'entendre sur l'adoption d'un tarif commun.

Mais la Conférence n'a pas considéré l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée comme un droit hors de conteste. Il appartient à chaque Etat, a-t-elle dit, « de décider dans quel cas et dans quelle mesure cette garantie fondamentale doit être insérée dans un traité déterminé ». Et elle a demandé que la portée et la forme de la clause possèdent le caractère le plus large possible sans interprétation restrictive.

CHAPITRE III

LA QUESTION DES PROHIBITIONS

A. — *L'abolition des prohibitions douanières.*

Dans sa lutte pour la suppression des entraves au commerce, la S. D. N. fut aidée par la Chambre de Commerce Internationale qui avait préparé les voies. Cette dernière créa en 1925 une Commission internationale présidée par M. Clémentel, dont le rapport sur la question constitue un des documents les plus importants de la Conférence économique de 1927.

Déjà, au Congrès de Paris (1920), la Chambre de Commerce Internationale avait émis le vœu que les interdictions d'importation et d'exportation fussent abolies graduellement; au Congrès de Londres (1921), elle proteste contre toute taxe à l'exportation des matières premières qui amène l'augmentation du coût de la vie et partout empêche la restauration économique. Elle recommande « que soit abolie toute taxe à l'exportation que les Gouvernements ont établie et pourraient établir sur la libre circulation des matières premières. Au cas où, pour des exigences fiscales certaines nations se verraient obligées de maintenir à titre provisoire des droits de statistique ou fiscaux à l'exportation ces droits devront être appliqués sans discrimination aucune entre les nations ».

Dans son rapport préparé pour la Conférence internationale de 1927, elle se prononce en faveur d'une convention collective sur la base de l'avant-projet de la S. D. N. relativement à la liberté des matières premières, elle estime que « les Etats ne devraient pas établir des droits d'exportation, des restrictions à la production ou instituer des réglemen-

tations de prix ». Le contrôle des matières premières devrait être laissé aux ententes internationales qui, sous leur responsabilité, devraient approvisionner les consommateurs.

Le rapport de la Commission des entraves au commerce comprend 7 parties :

- 1° Traitement des étrangers et inégalités juridiques et sociales;
- 2° Les obstacles aux transports par fer, par mer et voies navigables, par air;
- 3° Les prohibitions d'importation et d'exportation, la liberté du commerce des matières premières et les droits à l'exportation;
- 4° Les questions douanières;
- 5° Les ententes industrielles internationales;
- 6° Les questions financières;
- 7° La création d'une sorte de conférence permanente des affaires douanières et commerciales.

La Commission demandait la conclusion d'une convention collective pour l'abolition de toutes les prohibitions d'importation ou d'exportation, à défaut, des accords bilatéraux ou plurilatéraux et la liberté pour les matières premières.

La question des prohibitions d'importation et d'exportation, c'est en réalité la liberté du commerce. Un Etat a-t-il le droit de refuser à ses nationaux d'acheter ou de vendre à l'étranger ?

Ce fut l'Italie qui, souffrant du manque de matières premières, posa la question devant l'Assemblée de 1924.

Celle-ci invita le Comité Economique à rechercher les moyens de conclure une entente pour la suppression de toutes les restrictions et prohibitions, sauf les dispositions concernant la protection des intérêts essentiels des Etats.

Le Comité, en se mettant à l'œuvre, ne manqua pas de spécifier qu'il entend limiter son programme. Il ne voulait pas l'étendre au domaine de la politique.

Un avant-projet fut établi par le Comité Economique en 1925 et communiqué aux différents Etats, qui étaient

invités à consulter les grandes organisations commerciales, ainsi qu'à la Chambre de Commerce internationale. La difficulté dans cette matière, après avoir posé des principes visant à la suppression des entraves au commerce, c'est de ne pas multiplier les exceptions qui ruineraient toute l'œuvre. Or, les articles 4 et 5 autorisaient des dérogations importantes.

L'article 4 visait les prohibitions concernant la santé publique, la protection des animaux, celles qui concernent la protection de la propriété intellectuelle ou industrielle dans le but d'empêcher la concurrence déloyale, celles qui se rapportent à certains produits qui ont fait l'objet d'un monopole, les prohibitions concernant le trafic des armes, des stupéfiants, celles relatives aux métaux précieux et aux monnaies.

L'article 5 réservait la liberté des Etats « pour faire face à des circonstances extraordinaires et anormales et pour assurer la sauvegarde des intérêts vitaux d'ordre économique ou financier du pays ».

Cette réserve générale était considérée comme une « espèce de soupape de sûreté » qui calmerait les susceptibilités des Etats « qui préféreraient sans doute renoncer aux bénéfices de la suppression générale des prohibitions plutôt que de se dessaisir de ce moyen de défense ».

Le Comité Economique estimait qu'il serait difficile de donner une interprétation extensive à la faculté reconnue aux parties contractantes, car les circonstances doivent être exceptionnelles, extraordinaires et anormales.

La Conférence internationale avait recommandé que le projet de convention, tel qu'il avait été élaboré par le Comité Economique, fût soumis aux Gouvernements pour servir de base de discussion à la Conférence diplomatique qui était convoquée pour le 14 Novembre 1927 et qui eut lieu en réalité le 17 Octobre.

Lors de la réunion de cette Conférence qui est la première manifestation collective postérieure à celle de 1927, le retour à l'étalon or dans presque tous les pays rendait inutiles les dispositions visant les intérêts d'ordre économique ou finan-

cier. On les supprima. Les dérogations de l'article 5 dépendaient en réalité de l'appréciation souveraine des Etats. La Conférence diplomatique les limita sévèrement.

Ainsi, elle refuse de reconnaître la décision de l'Allemagne qui, obligée de fournir du charbon au titre des prestations en nature, avait édicté une prohibition générale d'importation et d'exportation du charbon. De même pour la prohibition des colorants édictée par l'Angleterre, pour celle des ferrailles pour la France.

Une deuxième Conférence a lieu en juillet 1928. Elle arrête la liste des dérogations.

Les unes sont accordées à titre provisoire : houille, coke, tourbe, lignite pour l'Allemagne et la Tchécoslovaquie à l'exportation et à l'importation; les ferrailles à l'exportation pour l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Belgique, l'Italie, la Hongrie, le Luxembourg, la Roumanie et la Tchécoslovaquie; les colorants pour la Grande-Bretagne à l'importation et le Japon à l'exportation et l'importation.

Les autres sont accordées à titre permanent : les minerais de fer, de cuivre et de manganèse, le pétrole brut pour la Roumanie.

La troisième Conférence pour l'abolition des prohibitions douanières s'ouvrit à Paris, au mois de Décembre 1929. Elle fut, nous allons le montrer, sur le point de faire perdre le terrain péniblement acquis par les conventions antérieures. Elle se réunit parce que les conditions prévues par la Convention pour son entrée en vigueur n'étaient pas réalisées. En effet, au 30 Septembre, 17 Etats avaient ratifié la Convention : Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Serbie, Suède, Suisse, Etats-Unis. D'autres Etats, faisant usage de la faculté que leur conféraient les dispositions de l'article C. de l'accord complémentaire, avaient subordonné la mise en vigueur de la Convention, en ce qui les concernait, à la ratification ou à l'adhésion de certains autres Etats. D'autre part, les adhésions de l'Allemagne, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie étaient nécessaires pour que la Convention pût entrer en vigueur.

Les conditions requises en vertu de l'article C de l'accord complémentaire ne se trouvant pas réalisées à la date du 30 Septembre 1929, les dispositions du dernier alinéa de l'article 17 de la Convention devaient trouver leur application. Cet alinéa est rédigé comme suit :

« Si, à l'expiration de ce délai (à savoir le 30 Septembre « 1929), les ratifications auxquelles sera subordonnée la « mise en vigueur de la Convention n'étaient pas acquises, « le Secrétaire général de la Société des Nations consultera « les membres de la S. D. N. et les Etats non membres au « nom desquels la Convention aura été ratifiée, sur le point « de savoir s'ils désirent néanmoins la mettre en vigueur. »

Le Conseil, après avoir examiné la situation, dans sa séance du 25 Septembre 1929, arriva à la conclusion qu'une consultation par écrit ne donnerait pas les résultats attendus, étant donné la complexité de la question, et il autorisa le Secrétaire général à convoquer, dans le cas où les ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur de la Convention n'auraient pas été reçues à la date du 30 Septembre, les Etats intéressés à une réunion qui pourrait se tenir au commencement du mois de décembre.

C'est à la demande expresse du Gouvernement belge que tous les Etats signataires, qu'ils aient ratifié ou non, furent convoqués à la Conférence de Paris.

Dans son discours d'ouverture, le président, M. Colijn, exposa les difficultés qui s'étaient opposées jusqu'à présent à la mise en vigueur de la Convention. Il ajouta : « Nous pouvons constater le fait extrêmement significatif que dix-huit Etats, parmi lesquels se trouvent les nations qui jouent dans le monde le plus grand rôle économique, ont, tout en la soumettant à certaines conditions, proclamé par leur ratification leur volonté de mettre en vigueur la Convention et de mettre fin par là au régime des prohibitions. »

« Je suis certain que ce fait, dont l'importance n'échappera à personne, exercera une influence favorable sur le cours de nos travaux. J'ose espérer que les deux groupes d'Etats, ceux qui ont posé les conditions et ceux qui, par leur abstention, ont empêché que ces conditions se trouvent

remplies, seront persuadés, comme moi, qu'il est inadmissible pour le prestige de la Société des Nations et dans l'intérêt de son œuvre économique, que cette Convention, qui a déjà réuni l'adhésion de presque toute l'Europe et des deux unités économiques les plus puissantes d'outre-mer, tombe au dernier moment à cause de difficultés dont je ne méconnais pas l'importance pour certains pays, mais que je crois pouvoir qualifier de locales. » C'était une allusion aux difficultés germano-polonaises.

La Conférence examina le cas de la ratification par l'Allemagne. L'instrument de ratification ayant été déposé après le délai fixé, l'adhésion de l'Allemagne ne pouvait être considérée comme valable que si la Conférence le déclarait formellement. Après quelques explications fournies par M. Imhof (Allemagne) sur les causes du retard dans le dépôt de la ratification par l'Allemagne, la Conférence valida l'adhésion allemande.

Le délégué de la Pologne, M. Sokolovski, exposa que le régime de la Convention n'apporterait pas au commerce international les garanties qui lui sont indispensables. Citant des chiffres tirés des statistiques de 1928, M. Sokolovski montra que la Pologne avait besoin d'une liberté complète pour exporter ses charbons et son bétail, ainsi que pour importer de la ferraille. Or, il rappela que l'Allemagne avait maintenu temporairement ses droits à l'importation des charbons étrangers, et, pour certains pays, ses droits à l'importation de la ferraille. En conséquence, disait-il, la Pologne ne peut actuellement ratifier. Cependant, elle est prête à envisager toutes suggestions pratiques en vue d'atténuer ou de supprimer les répercussions fâcheuses que la non-ratification pourrait avoir sur le commerce international. M. Sokolovski mit au courant l'Assemblée des négociations en cours, depuis longtemps déjà, entre l'Allemagne et la Pologne, pour l'établissement d'un traité de commerce.

M. Iblí, délégué de la Tchécoslovaquie, fit allusion à la crise politique que traversait son pays. Il ne peut, par conséquent, exciper d'instructions précises. Il ajouta cependant que, selon lui, les conditions dans lesquelles la Convention

a été conclue ne lui semblaient pas favorables. Il rappela que, depuis la Conférence de Mai 1927, à Genève, où l'on avait conseillé un abaissement des tarifs douaniers, les tarifs ont, au contraire, été haussés en certains pays.

M. Colijin déclara que, si on ne se décidait pas à mettre la Convention en vigueur le premier Janvier, tout le travail fait devait être considéré comme inutile.

C'est pourquoi il conseilla de la mettre en vigueur le premier Janvier, ne fut-ce qu'entre un nombre restreint d'Etats, si certaines difficultés continuaient à s'opposer à la mise en vigueur pour tous les pays qui ont ratifié.

La Conférence devait chercher à obtenir soit que les Etats qui n'avaient pas ratifié la Convention et dont l'adhésion définitive avait été jugée nécessaire par d'autres consentissent à adhérer à la Convention, soit que les Etats qui avaient subordonné la mise en vigueur pour ce qui les concernait à l'adhésion définitive de la Pologne, de la Tchécoslovaquie ou de la Turquie renonçassent à cette condition.

L'obstacle dû au fait que la Turquie n'a pas ratifié la Convention a été éliminé, l'Italie ayant renoncé à faire dépendre son adhésion de celle de ce pays.

Pour ce qui concerne la Tchécoslovaquie, le Gouvernement de ce pays a fait savoir qu'il pourra ratifier la Convention prochainement, mais qu'il met comme condition à cette adhésion que la Convention soit mise en vigueur « dans les pays importants pour le commerce tchécoslovaque, notamment dans les pays successeurs et concessionnaires, y compris la Pologne », que tous les avantages qui, dans les négociations relatives à la Convention seraient accordés à la Pologne seraient assurés également à la Tchécoslovaquie.

Quant à la Pologne, elle n'a pas cru pouvoir ratifier la Convention ni promettre qu'elle la ratifierait à bref délai et l'argument principal que le représentant de ce pays a donné pour expliquer cette abstention est le fait que certaines négociations bilatérales pour la conclusion d'un traité de commerce poursuivies par la Pologne avec un pays voisin n'ont pas encore abouti.

La Conférence, dans son protocole de clôture, a déclaré

que si les ratifications par la Pologne et la Tchécoslovaquie pouvaient être acquises avant le 31 Mai 1930, elles seraient considérées comme valables .

S'il en était ainsi, toutes les autres adhésions acquerraient un caractère définitif et le système des prohibitions serait aboli dans les conditions établies par la Convention. Sinon, la possibilité subsiste que divers Etats se retirent de la Convention.

Les Etats signataires mettront la Convention en vigueur en ce qui les concerne à la date du premier Janvier 1930, ce qui revient à dire qu'ils s'engagent à supprimer dans un délai de six mois toutes les prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation existant sur leur territoire, sauf les exceptions et dérogations prévues dans la Convention.

Toutefois, les contractants se sont réservé la faculté de se libérer de leurs engagements avant le terme de cinq années prévu pour l'expiration de la Convention, et ceci de l'une ou de l'autre des deux manières suivantes :

1° L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie, la Suisse et la Yougoslavie ne demeureront liés par leur signature, après le premier Juillet 1930, que si les Etats à l'adhésion desquels ils avaient subordonné la leur ont effectivement adhéré à la Convention.

2° Les Etats-Unis, la Finlande, la Grande-Bretagne, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède pourront, à la date du 30 Juin 1931, 1932, 1933 et 1934, se délier de leurs engagements s'il n'y a plus un nombre suffisant d'adhésions.

Ces possibilités pour les Etats contractants de se dégager des engagements que la Convention comporte ont été jugées nécessaires parce que, à l'issue de la Conférence, la Pologne n'avait pu promettre qu'elle ratifierait la Convention et que la Tchécoslovaquie n'avait pu annoncer sa ratification qu'avec des réserves qui la rendent précaire.

B. — *La Convention sur l'exportation des peaux et des os.*

Il nous faut mentionner aussi deux accords internationaux : l'un relatif à l'exportation des peaux, l'autre à l'exportation des os, conclus entre vingt Etats, à la suite d'une action directe de la Conférence diplomatique.

Ces accords, il est vrai, portent sur des marchandises dont l'importance dans l'économie générale des pays contractants n'est pas considérable et ils concernent seulement les droits à l'exportation et non ceux à l'importation. Mais, malgré leur importance limitée, ils ont une signification particulière, car ils fournissent la preuve que, même limités à une catégorie de produits déterminés, des accords peuvent être réalisés par la voie des négociations collectives.

Le Comité Economique devait rechercher les moyens les plus efficaces pour obtenir l'adhésion des Etats à la suppression des prohibitions de sortie des os et des peaux, de telle sorte que les réserves qu'ils pourraient faire en se référant à l'article 6 de la Convention signée le 8 Novembre 1927 puissent être évitées. Cet article vise des situations de fait ou de droit d'où il résulte pour les parties contractantes l'impossibilité de prendre immédiatement les engagements souscrits.

Pour ce faire, il fallait tenir compte des milieux intéressés et des avis d'experts choisis dans des pays intéressés non représentés au sein du Comité. La plupart des pays se montraient favorables à la levée de toute prohibition.

Mais deux autres questions se trouvaient posées : tout d'abord, celle relative aux droits d'exportation existant dans certains pays ou que certains d'entre eux pourraient substituer à la prohibition supprimée et aussi la conciliation réclamée par certains Etats entre la liberté rendue aux matières premières susvisées et le régime tarifaire qui serait applicable aux produits transformés à l'aide de ces matières premières.

A la réunion qui se tint à Genève du 14 au 16 Mars 1928, les délégués, tout en se montrant disposés à libérer

le commerce de ces matières premières de toute restriction, étaient désireux également de le dégrever de toute charge à l'exportation.

Dans ce but, ils recommandèrent à leurs Gouvernements de renoncer à toute demande de dérogation et de conclure un accord complémentaire à la Convention de Novembre 1927 qui aurait pour objet de supprimer, pour les peaux, tout droit d'exportation et de ne maintenir, pour les os bruts, qu'un droit maximum de 3 francs or par 100 kilogs, pendant deux années après l'entrée en vigueur de la Convention de Novembre 1927. Passé ce délai, les Gouvernements se mettraient d'accord pour la suppression de toute taxe d'exportation ou pour la réduction du taux maximum de 3 francs or.

A la Conférence du Mois de Juin 1928, 18 Etats renoncèrent à la réserve qu'ils auraient pu présenter d'après l'article 6 de la Convention de 1927; cette renonciation ne put être établie que par une entente relative aux droits de sortie qu'appliquent ou pourraient appliquer certains de ces Etats en ce qui concerne les peaux et les os.

Les quinze Etats suivants : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Roumanie, la Suède, la Suisse et la Tchécoslovaquie se sont engagés à mettre les deux arrangements en vigueur à partir du premier Octobre 1929. Deux autres Etats : la Pologne et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes feront de même par des mesures administratives.

Pour ce qui concerne les peaux, les quinze Etats « prennent l'engagement qu'à partir du 1^{er} Octobre 1929, l'exportation des peaux et pelleteries fraîches ou préparées ne sera soumise à aucune prohibition ou restriction, sous quelque forme ou dénomination que ce soit (1), et qu'il ne sera maintenu ou institué sur les produits visés aucun droit d'exportation ni

(1) Article premier de l'Arrangement du 11 juillet 1928.

aucune taxe — hormis le droit de statistique — qui, en vertu de la législation respective des hautes parties contractantes, ne serait pas applicable à toutes les transactions commerciales dont ces produits feraient l'objet ». (1)

Pour ce qui concerne les os, les hautes parties contractantes « prennent l'engagement qu'à partir du 1^{er} Octobre 1929 l'exportation des os bruts ou dégraissés, ainsi que leurs déchets, des cornes, ongles et sabots, et des cuirs à colle, ne sera soumise par elles à aucune prohibition ou restriction sous forme quelconque ou dénomination que ce soit ».

L'article 2 de l'arrangement prévoit que les Etats contractants qui « n'appliquent aucun droit d'exportation sur les produits visés à l'article 1^{er} ou dont les droits d'exportation sur ces produits ne dépassent pas le taux de 1 fr. 50 suisse par 100 kilogrammes s'obligent à n'instituer ou à ne maintenir, à dater du 1^{er} Octobre 1929, aucun droit d'exportation dépassant ce taux de 1 fr. 50 suisse ».

Remarquons que le protocole de l'arrangement (section 1^{re}) consent expressément à l'Italie la faculté de maintenir le régime actuel en attendant que certaines négociations relatives à ses droits de sortie sur les os aient abouti. Cette dérogation temporaire est motivée par la modicité des droits d'exportation consentis par l'Italie au bénéfice de certains Etats et par sa situation spéciale en ce qui touche l'approvisionnement de ses industries transformatrices d'os.

(1) Article 2 de l'Arrangement du 11 Juillet 1928.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DU COMITE ECONOMIQUE

La Conférence économique internationale avait indiqué trois moyens pour arriver à une politique de collaboration internationale :

1° L'action individuelle des Etats dans les limites de leurs législations autonomes;

2° L'action bilatérale par conclusion de traités de commerce appropriés;

3° L'action collective ayant pour but de favoriser le développement du commerce international en supprimant ou en réduisant les entraves qui lui sont imposées par des tarifs douaniers exagérément élevés.

Quels furent les résultats ?

Tout en les considérant à leur juste valeur, on ne peut guère considérer comme un changement d'orientation les ajustements qui ont eu lieu par le moyen de traités de commerce. « Dans les conceptions fondamentales de la politique commerciale des Etats, il n'y a eu, jusqu'ici, rien de changé ». C'est ainsi que s'exprime M. Breitscheid, dans son rapport sur l'œuvre économique de la S. D. N.

Le Comité Consultatif économique constate dans sa première réunion de 1928 que quelques tarifs douaniers sont plus élevés qu'avant la Conférence de 1927. Mais il croit utile d'ajouter que, même dans ce cas, les taux effectifs des droits actuellement en vigueur sont en général plus faibles que ceux que l'on se proposait alors d'établir.

Aujourd'hui, on peut aller plus loin et affirmer, sans aucun risque d'erreur, que tous les tarifs douaniers sont en hausse. Voilà pour l'action autonome des Gouvernements. Passons à l'action bilatérale. On n'a pas l'impression que les nombreux traités de commerce qui ont été conclus depuis 1927 enregistrent des réductions de tarifs. Nous consentons à reconnaître, avec le Comité Consultatif, que le traité entre la France et l'Allemagne, signé le 17 Août 1927 « apparaît comme la plus éclatante des manifestations de l'esprit de coopération internationale que la Conférence de 1927 ait inspirée aux pays qui y ont participé ». Et on pourrait ajouter que l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée en est la règle quasi-générale.

Mais comment interpréter les dénonciations de traités, si ce n'est par le désir pour les Etats qui les dénoncent de reprendre leur liberté en vue de hausses ultérieures ?

Quant à l'action collective des Etats en vue de l'abaissement des tarifs douaniers, l'expérience a été faite.

Le Comité de Stockholm de la Chambre de Commerce Internationale avait insisté pour que l'action collective préconisée par la Conférence Internationale de 1927 fût réalisée par le plus grand nombre possible d'Etats.

Le Comité Consultatif économique (session de Mai 1928) avait adopté la suggestion du Comité économique consistant à faire porter tous les efforts sur un groupe de produits déterminés. Dans un domaine limité, — l'exportation des peaux et des os — un accord a été conclu le 11 Juillet 1928. Nous en avons parlé; il constitue le seul résultat positif avec la Convention de 1927 et celle de 1928 sur les entraves au commerce.

Ni les conventions bilatérales, ni les accords plurilatéraux n'ont réussi à arrêter la marche vers l'exagération du protectionnisme.

Les méthodes contractuelles qui ont été appliquées ont paru encourager cette évolution aussi bien par la marge exagérée existant entre les tarifs autonomes et les tarifs que les Etats se proposaient d'établir au terme de leurs négociations que par les taux restrictifs de leurs tarifs minimums.

Il faut donc rechercher les méthodes contractuelles qui seraient « susceptibles d'amener un abaissement progressif des tarifs, d'en assurer la stabilité et de favoriser la conclusion de conventions bilatérales qui assurent aux Etats contractants d'égales possibilités commerciales et donnent à leur commerce un statut excluant toutes embûches à l'égard des Etats tiers ».

L'action collective devrait, à titre de réalisation pratique, entreprendre tout d'abord des efforts pour aboutir à un accord en ce qui concerne un certain nombre de produits qui jouent un rôle important dans la vie économique.

Les réductions de droits ne devront pas être limitées au taux des droits sur les matières premières, ou sur les produits demi-finis, sans quoi ces réductions accroîtraient la protection accordée aux produits de l'industrie en question correspondant aux stades ultérieurs de la fabrication.

En matière de politique commerciale, le Comité Economique voulant empêcher toute augmentation nouvelle des tarifs et provoquer leur réduction générale et progressive « sans toutefois méconnaître la disparité des économies nationales, la protection différente qu'elles peuvent exiger, ainsi que les conceptions économiques ou fiscales sur lesquelles les tarifs se fondent », posait la question de savoir quelles sont les méthodes contractuelles les plus adéquates pour la réalisation de cette politique.

Poussant plus loin l'analyse, il s'agissait de savoir si ces méthodes contractuelles supposent un système tarifaire unique qui serait appliqué par tous les Etats, ou si elles sont compatibles avec des systèmes tarifaires différents. Comment assurer la stabilité et surtout l'égalité quant aux conditions d'application des tarifs, si les Etats adoptent un statut contractuel de longue durée ?

Deux conceptions coexistent en Europe pour les systèmes tarifaires :

L'une voit dans les tarifs non seulement un instrument de protection et de fiscalité, mais aussi un moyen de négociation (tarifs dits négociables de l'Europe Centrale). L'autre, qui est celle des pays anglo-saxons, considère les tarifs comme des mesures d'ordre intérieur qui ne sont point susceptibles d'adaptation conventionnelle.

Les conséquences de ces deux systèmes sont les suivantes : Pour les pays qui pratiquent le système des droits réductibles, le taux est établi par voie de négociations commerciales. Ils peuvent donner lieu à des marchandages, même être relevés et appliqués brutalement avant toute négociation. Nous reconnaissons avec M. SERRUYS que, parfois, ils peuvent constituer une arme de nature à entretenir les guerres douanières plutôt qu'à faciliter les tractations et les compromis, mais — et c'est leur grand avantage — leurs droits peuvent être stabilisés par traités au bénéfice de certains pays.

Pour les pays anglo-saxons, les tarifs seront établis en considération du budget ou des intérêts de la production : à tout moment ils peuvent être modifiés. Aucune garantie contre leur instabilité ou leurs excès.

Le Comité n'a pas voulu se prononcer pour l'un ou l'autre système. Il est convaincu qu'il est impossible de mettre fin à la disparité des législations nationales.

Le système anglo-saxon, au demeurant, n'est pas en opposition avec les résolutions de la Conférence de Genève si les tarifs sont établis avec modération. Le Comité estime cependant que les pays qui pratiquent le système des droits dits intangibles devraient, dans la mesure où ils le jugent possible, édicter des tarifs pour d'assez longues périodes puisqu'ils se déclarent, par ailleurs, dans l'impossibilité de fixer leurs tarifs par voie d'accord.

Abordant ensuite la question délicate entre toutes de la clause de la nation la plus favorisée, le Comité Economique posait comme principe que l'application et la portée doivent en être généralisées. Mais constitue-t-elle une garantie et une condition préalable de tout traité de commerce, quel que soit le régime que les parties contractantes se proposent, ou ne pourrait-elle être que « l'aboutissement pratique d'une

négociation ayant, dans la mesure du possible, donné satisfaction aux intérêts respectifs des parties, soit que cette satisfaction résulte de la modération même de leurs tarifs, soit qu'elle ait été obtenue au moyen de réductions conventionnelles des tarifs consentis par les parties ou par l'une d'elles ? »

Le Comité consultatif économique attachait une grande importance à ce que fussent précisés les principes essentiels de la clause. « Il ne vaudrait guère la peine que les Etats missent à la base de leurs conventions douanières une stipulation semblable si..... celle-ci pouvait devenir un objet de litige. On peut affirmer..... que des difficultés considérables entre Etats, dans le domaine des relations économiques, ont parfois résulté de la manière différente dont était conçue et interprétée la clause dont il s'agit ». Elle est, en effet, sous la forme inconditionnelle, le moyen le plus sûr de réaliser l'égalité de droit; par contre, il a semblé, d'une façon générale, que les conceptions différentes en matière de tarifs étaient liées à des conceptions différentes de la clause.

Les Etats à tarifs intangibles réclament le traitement de la nation la plus favorisée comme un droit qui ne peut être discuté; les Etats à tarifs négociables l'envisagent comme une garantie juridique subordonnée à l'entente sur les tarifs.

Le Comité en donne la définition suivante :

La clause « implique le droit de réclamer et l'obligation d'accorder toutes les réductions de droits et faveurs découlant de mesures autonomes ou de conventions conclues avec des Etats tiers ».

Le caractère essentiel de la clause étant d'éviter toute discussion, elle doit être *inconditionnelle*.

Elle doit être illimitée, sans quoi elle aurait pour effet d'établir une disparité de traitement, de créer des discriminations entre les pays qui se trouveraient exclus d'avantages déterminés et les pays qui jouiraient de ces avantages.

Elle ne s'applique pas au cas d'union douanière ou de

trafic entre les zones frontières. Les unions douanières constituent des dérogations qui ont été admises de tout temps.

Les exceptions doivent être expressément spécifiées et consenties quant à leur portée et à leur étendue.

Le Comité n'a pas étudié la question du traitement préférentiel accordé aux colonies ni par les colonies, ainsi qu'aux membres ou par les membres d'un même empire.

La question de la relation entre les accords bilatéraux basés sur la clause de la nation la plus favorisée et les conventions plurilatérales se révéla délicate entre toutes.

C'est la Tchécoslovaquie qui, à la Conférence tenue à Genève en 1927 pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, demanda si des Etats non parties à la Convention pourraient, en se prévalant d'accords bilatéraux fondés sur la clause de la nation la plus favorisée, réclamer le bénéfice des avantages que se concèderaient réciproquement les signataires de la convention. La question était posée, elle ne fut pas résolue.

Mais le Comité Economique qui l'a étudiée a été obligé de reconnaître que la Conférence Internationale de 1927, en recommandant d'une part des conventions plurilatérales et, d'autre part, l'application de la clause sous la forme la plus large et la plus inconditionnelle, s'était trompée, puisque ces deux recommandations peuvent entrer en conflit l'une avec l'autre.

En effet, les Etats n'auraient plus intérêt à adhérer à une convention collective et à assumer les engagements qu'elle comporte s'ils pouvaient, en invoquant la clause de la nation la plus favorisée inscrite dans des accords bilatéraux, revendiquer de droit, sans contre partie, l'exécution des obligations contractées par les Etats signataires de la convention plurilatérale.

La même difficulté fut soulevée par M. HYMANS, à l'Assemblée de 1929, au sujet de la trêve douanière.

« Il surgit ici une question extrêmement délicate qui est la suivante : Un Etat qui s'abstiendrait d'adhérer à une convention commerciale collective pourrait-il bénéficier des avantages de cette convention en vertu de la clause de la nation

la plus favorisée, qui serait inscrite dans un traité bilatéral conclu avec un des Etats adhérents ?... Cet Etat pourrait-il bénéficier des avantages de ladite convention à laquelle il n'a pas adhéré, alors qu'il s'abstiendrait d'en subir les charges et les obligations ? Cela paraît assurément illogique et injuste. Ce serait une prime à l'abstention et probablement l'échec du système de l'action collective. »

On a soutenu que s'il en était ainsi, toute l'activité économique de la S. D. N. pourrait se trouver compromise, puisqu'on sait qu'elle veut réaliser la politique de paix et de désarmement politique et économique par le moyen de conventions plurilatérales.

C'est pourquoi on a suggéré l'adoption d'une définition aux termes de laquelle la clause insérée dans les traités bilatéraux ne concernerait pas les conventions plurilatérales; mais on s'aperçoit facilement que, par ce moyen, on arrive à restreindre la portée de la clause, qu'on déclarait illimitée et inconditionnelle.

Le Comité Economique n'a pu arriver à une solution.

La Sous-Commission instituée par la Conférence de Mars 1930 pour étudier la même question n'a pas été plus heureuse.

LIVRE III

LA TREVE DOUANIÈRE



CHAPITRE PREMIER

LA TREVE DOUANIERE ET L'ASSEMBLEE DE 1929

L'œuvre de pacification économique, dont les directives avaient été tracées par la Conférence économique internationale de 1927, n'a pas donné les résultats espérés. Les méthodes proposées en vue d'une réduction graduelle et concertée des tarifs douaniers ont fait l'objet de délibérations dont les dispositions ont été acceptées en principe par les gouvernements, mais ne sont pas entrées en application, les recommandations approuvant la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée ont été interprétées par les négociateurs des traités de commerce dans le sens de la discrimination la plus abusive, les projets de conventions commerciales destinés à faciliter les échanges et ceux relatifs à l'établissement des étrangers n'ont pu encore recevoir de solution satisfaisante.

C'est pourquoi l'Assemblée de Genève a estimé qu'il fallait, au-delà des accords bilatéraux et collectifs, envisager délibérément le problème le plus difficile de l'heure actuelle : celui des tarifs douaniers.

Ce sont eux qui, excessifs, constituent une entrave au commerce international. Ce sont eux qui isolent les Etats et font du continent européen un morcellement de marchés incapables de soutenir la concurrence extra-européenne. Fréquemment remaniés, accompagnés de prohibitions d'entrée et de sortie, avec des conventions de courte durée, ils donnent aux relations économiques actuelles un caractère d'instabilité inconciliable avec le développement des relations internationales.

Le moyen de mettre fin à cet état de choses, c'est une

réunion des Etats membres ou non de la S. D. N. qui s'engageraient à ne pas augmenter leurs tarifs pendant une période déterminée, deux ou trois ans.

Remarquons qu'en prenant cet engagement, les Etats ne consentent de fait aucun sacrifice immédiat puisque la trêve, par essence, maintient telles quelles leurs conditions de production et d'échange.

Seulement, et c'est le résultat immédiat de la trêve, elle nécessitera des négociations pour le lendemain, dans une atmosphère de confiance exempte de toute attaque brusquée. C'est là un grand bienfait moral et matériel.

L'idée d'une trêve douanière n'est pas nouvelle.

L'économiste anglais LAYTON l'avait proposée en 1927, au nom du Comité des entraves au commerce de la Chambre de Commerce internationale. M. JOUHAUX fit la même proposition en Mai 1928, au Comité consultatif de l'organisation économique de la S. D. N.

Dans cette session de 1929, où l'on parla pour la première fois des Etats-Unis d'Europe, M. Mac DONALD (le 3 Septembre) proclama que la S. D. N. devait « faire plus qu'elle n'a fait jusqu'à présent pour résoudre les problèmes économiques qui se posent entre Nations ». Il parla, pour les condamner, « des barrières douanières qui existent entre le producteur et le consommateur..... qui ne sont certainement pas justifiées par l'expérience que le monde a acquise jusqu'à maintenant ».

« Avec les tarifs, poursuivait-il, on a la misère, les bas salaires, le chômage, la lutte de classes tout autant qu'avec une sorte de libre-échange désorganisé » et il demandait la transformation des « accords politiques en accords économiques propres à assurer la liberté économique ».

M. STAUNING (Danemark) préférait un arrangement qui remplacerait, grâce à la collaboration internationale des nations, la guerre économique et les barrières douanières par un régime mieux adapté aux aspirations des peuples.

C'est surtout M. HYMANS qui devait plus nettement faire allusion à une trêve douanière. Se référant à une carte

dressée par sir Oliver MORISSON BELL et sur laquelle chaque pays d'Europe apparaissait entouré de murailles plus ou moins hautes en proportion des tarifs établis, M. HYMANS demandait à la S. D. N. de « concilier et de coordonner les intérêts économique des peuples ». Puisque ce protectionnisme continue à sévir, il faudrait que les Etats signassent une convention par laquelle ils « s'engageraient à ne pas hausser leurs tarifs douaniers ». « Ce serait un engagement minimum, une mesure conservatoire, et ce serait une étape qui permettrait plus tard d'aborder la réforme plus large et plus hardie de l'abaissement des tarifs que je me permets d'appeler le désarmement économique ».

M. HYMANS recommandait la conclusion de conventions internationales. Leur conclusion sera peut-être difficile à cause de la disparité des conditions économiques des Etats, « les uns étant arrivés à un haut degré de production industrielle, les autres ayant conservé plus particulièrement le caractère d'une économie agricole. Mais il ne serait pas indispensable d'englober immédiatement et indifféremment tous les Etats dans ces Conventions. On pourrait se borner à unir les Etats qui ont des conditions économiques similaires ».

C'est M. GRAHAM, président du *Board of Trade*, qui proposa les vacances douanières pendant deux années au cours desquelles les Etats s'engageraient à ne pas augmenter leurs tarifs. Après avoir déclaré que les ententes internationales ne pourraient résoudre la question de « la plus grande liberté du commerce ou de l'échange plus libre des produits », parce qu'elles ne sont pas suffisamment développées, il proposa une entente pour ne pas élever les tarifs pendant une période déterminée, deux années par exemple. Ces deux années seraient consacrées à un effort pratique en vue de réunir des conférences qui seraient chargées « d'examiner comment les tarifs actuels pourraient être réduits, d'étudier les facteurs qui régissent la situation, ainsi que les possibilités d'accord sur certains groupes de produits ou sur les niveaux généraux des tarifs, sans oublier tout ce qu'implique le traitement de la nation la plus favorisée ». La réalisation de ce programme est indispensable, disait-il, la Grande-

Bretagne suit une politique opposée à toute forme de protectionnisme. De ce fait elle éprouve de grandes difficultés qui croîtront encore et qui fourniront des armes « à ceux qui comptent sur les moyens protectionnistes », si des mesures pratiques ne sont pas prises « en Europe ou hors d'Europe, dans le sens indiqué ».

C'est une allusion très nette à un changement d'orientation éventuel de la politique douanière de la Grande-Bretagne si la « course aux armements douaniers » continue.

M. TRYGGER (Suède) rappelait et demandait la mise en pratique des résolutions prises. Un grand nombre de gouvernements ont formellement souscrit aux principes énoncés par la conférence de 1927; un nombre beaucoup plus restreint ont essayé de les mettre en œuvre. La Suède est parmi les premiers, elle ne pourrait plus suivre cette voie « du fait que tant de pays d'Europe et d'outre-mer sont loin de suivre les lignes tracées par la Conférence.

« Je n'ai besoin que de souligner le fait bien connu que si les tarifs ont été quelque peu réduits dans certains pays peu nombreux, ils ont, d'autre part, été substantiellement augmentés dans d'autres pays, de telle sorte que les tarifs douaniers sont, en général, plus élevés aujourd'hui qu'à l'époque de la Conférence ». La chose essentielle, ce n'est pas l'établissement « du plus grand nombre possible d'arrangements internationaux, mais l'esprit dans lequel les pays particuliers poursuivent leur politique commerciale ».

C'est M. BREITSCHIED, délégué de l'Allemagne et rapporteur de la deuxième commission (affaires économiques), qui devait exposer dans son rapport (Septembre 1929) le programme à réaliser :

a) Invitation à tous les Etats membres et Etats non membres de la Société des Nations de faire savoir, avant le 31 Décembre 1929, s'ils désirent ou non participer à une Conférence diplomatique ayant pour objet de conclure une « trêve douanière » et, s'il y a lieu, de fixer le programme de négociations ultérieures en vue de la conclusion d'accords collectifs tendant à faciliter les relations économiques par tous

les moyens qui sembleront praticables, notamment par la réduction des entraves au commerce.

b) Sur la base des réponses reçues à l'invitation ci-dessus, le Conseil de la Société des Nations décidera, en tenant compte du nombre et du caractère des Etats ayant répondu affirmativement, s'il y a lieu de convoquer la Conférence diplomatique visée au paragraphe a). Cette conférence devrait être réunie à une date aussi rapprochée que possible de la fin du mois de Janvier 1930.

c) Conférence diplomatique entre les Etats ayant répondu affirmativement à l'invitation visée au paragraphe a).

d) Négociations visées au paragraphe a) s'étendant sur une assez longue période entre les Etats ayant conclu la trêve douanière. Ceux-ci pourront, d'un commun accord, inviter à prendre part à ces négociations tout autre Etat qui en exprimerait le désir.

e) Conférence diplomatique finale devant prendre acte des résultats des négociations visées ci-dessus, les examiner et les compléter s'il y a lieu.

L'Assemblée, comme conclusion, vota la résolution suivante :

L'Assemblée :

a) Ayant pris connaissance des résultats obtenus au cours des délibérations du Comité consultatif économique, tient à rendre hommage aux efforts persévérants de ce Comité et du Comité économique ;

b) Vivement frappée, d'autre part, de l'importance que présente l'adoption de toutes les mesures utiles en vue de mettre à effet les recommandations de la Conférence économique internationale de 1927 ;

c) Estimant qu'aucune action efficace ne saurait être entreprise dans l'avenir sans que les gouvernements soient appelés à étudier à leur tour les questions qui sont demeurées en suspens devant le Comité consultatif et le Comité économique, en utilisant les travaux de ces Comités pour prendre les décisions nécessaires ;

d) Recommande qu'une action concertée soit entreprise, dans les conditions suivantes, entre ceux des membres et des Etats non membres de la Société des Nations qui désireront y participer :

1° Afin que cette action concertée puisse se poursuivre sur des bases stables et dans une atmosphère de confiance, l'Assemblée recommande aux Etats qui sont disposés à y participer de se mettre d'accord pour s'abstenir, pendant une période de deux ou trois années, de porter leur tarif protecteur à un niveau supérieur au niveau actuel, d'imposer de nouveaux droits protecteurs ou de créer de nouvelles entraves au commerce. Il est entendu que cet engagement ne devrait pas avoir pour résultat de ralentir les efforts que les Etats font pour réduire dans toute la mesure du possible leurs tarifs par action autonome ou bilatérale, conformément aux recommandations de la Conférence économique internationale.

2° L'Assemblée invite en conséquence, dès à présent, les membres et les Etats non membres de la Société des Nations à faire connaître au Secrétaire Général de la Société des Nations — en notifiant éventuellement le nom de leur représentant — avant le 31 Décembre 1929, s'ils sont disposés à participer à une conférence préliminaire des délégués des gouvernements, à l'effet de conclure l'accord visé au paragraphe 1° ci-dessus et de fixer, s'il y a lieu, le programme des négociations ultérieures en vue de la conclusion d'accords collectifs tendant à faciliter les relations économiques par tous les moyens qui sembleront praticables, notamment par la réduction des entraves au commerce ;

Demande au Conseil de charger le Comité Economique d'élaborer, au cours de sa prochaine session, le texte d'un avant-projet destiné à servir de base de discussion ;

Sur les bases des réponses reçues à l'invitation ci-dessus, le Conseil de la Société des Nations décidera, en tenant compte du nombre et du caractère des Etats ayant répondu affirmativement, s'il y a lieu de convoquer la conférence diplomatique visée au paragraphe 2°.

Invite le Secrétaire Général à prendre toutes dispositions utiles pour que la susdite Conférence préliminaire puisse se réunir à une date aussi rapprochée que possible de la fin du mois de Janvier 1930.

3° L'Assemblée recommande qu'après la conclusion de la trêve, les négociations visées au premier alinéa du paragraphe 2° ci-dessus s'engagent entre les Etats ayant conclu ladite trêve. Ces derniers pourront, d'un commun accord, inviter à prendre part à ces négociations tout autre Etat qui en exprimerait le désir.

4° Une conférence diplomatique finale prendra acte des résultats des négociations visées ci-dessus, les examinera et les complétera s'il y a lieu.

A cette conférence seront invités tous les Etats sans distinction.

CHAPITRE II

L'AVANT-PROJET DE CONVENTION ETABLI PAR
LE COMITE ECONOMIQUE
POUR SERVIR DE BASE AUX DISCUSSIONS
DE LA
CONFERENCE INTERNATIONALE POUR LA TREVE
DOUANIERE (1)

« La trêve douanière a pour but d'instituer un régime d'apaisement et de stabilité à la faveur duquel pourraient s'étudier et se négocier les accords collectifs destinés à faciliter les relations économiques entre les peuples ». Elle doit être réalisée par la consolidation de tous les droits de douane existant à l'importation ou à l'exportation, ainsi que de toutes les taxes accessoires.

La consolidation est d'usage très répandu dans les traités de commerce; il s'agit de la généraliser dans une convention s'appliquant et engageant le plus grand nombre possible d'Etats signataires. A cet effet, les Etats participants « s'obligent à maintenir, en principe, sans altération, le régime qu'ils s'accordent à l'heure actuelle en consolidant les droits auxquels se réfère la résolution de l'assemblée et en échangeant des garanties effectives en ce qui touche les taxes intérieures, les prohibitions et toutes entraves au commerce ».

(1) L'avant-projet est le résultat de la combinaison de deux textes présentés par MM. Serruys et Trendelenburg.

La stabilisation s'appliquera non seulement aux droits et taxes accessoires, mais également à toutes les catégories de droits perçus par l'Etat, les communes et autres organismes publics, « à l'exception toutefois des taxes fiscales, redevances ou rémunérations de services auxquelles sont soumises également les marchandises nationales ».

A notre sens, le projet du Comité économique ne marque pas suffisamment la distinction entre les taxes intérieures et les taxes fiscales. Il ne dit pas clairement si on veut réserver la possibilité d'établir des taxes compensatrices : Car, il est évident que la modification de certaines taxes fiscales, comme par exemple la taxe sur le chiffre d'affaires, pourra obliger à certains remaniements douaniers.

La distinction entre les droits protecteurs et les droits de caractère purement fiscal, évoquée par l'Article 8 qui établit une exception en leur faveur, est malaisée. Une définition générale des droits fiscaux est-elle possible ? Le projet de convention dit : « s'il est possible de la (il s'agit de la catégorie de ces droits) définir ». Il montre la difficulté, il ne la résoud pas.

Si les droits de douane sont à des taux très réduits, on peut considérer à priori qu'ils devront servir à augmenter les recettes du Trésor. Si une exception doit être faite en faveur des droits fiscaux, faute d'une définition plus exacte, ces droits doivent être désignés et strictement limités pour chaque pays. L'article 9 accordait la faculté de procéder à des ajustements pour tenir compte des circonstances extraordinaires et exceptionnelles. Comme cet article aurait pu être interprété d'une façon trop large, le Comité d'action douanière a proposé d'y substituer certaines dispositions que le Comité économique de la S. D. N. avait envisagées. Il s'agirait d'accorder aux Etats contractants la possibilité de rétablir l'incidence des droits en fonction de l'indice des prix de gros au cas où ce dernier accuserait une majoration d'au moins 20 %. Cette clause se rencontre dans nos accords avec l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie (en ce qui concerne les soies) et la Tchécoslovaquie.

L'article 10 réservait la liberté d'action des Etats dans

quatre cas déterminés. Il leur garantissait en effet quatre droits fondamentaux :

- 1° Possibilité de substituer des droits spécifiques à des droits *ad valorem*, à la condition de ne pas aggraver l'incidence de la tarification.
- 2° Possibilité de modifier la nomenclature des tarifs à condition qu'il n'en résulte pas une augmentation tarifaire.
- 3° Possibilité d'établir une tarification nouvelle pour des produits nouveaux.
- 4° Au cas de dénonciation d'un traité de commerce par un Etat non adhérent, possibilité de rétablir le tarif général ou de demander aux parties contractantes une modification des droits conventionnels.

Ce dernier cas donne lieu à une solution alternative. Ou bien les droits conventionnels applicables à certains produits cesseront d'être en vigueur, ou bien, si l'Etat contractant avait consenti des réductions tarifaires aux autres parties adhérentes et si du fait de la dénonciation il estimait ne pouvoir les maintenir, il devra convoquer une réunion des Etats intéressés à l'effet d'obtenir leur consentement.

Pour les Etats qui, comme la France, sont dotés d'un tarif à double colonne, la dénonciation d'un traité ne saurait modifier en rien la situation des Etats adhérents qui continueraient à bénéficier du tarif minimum, tandis que l'Etat dénonciateur de l'accord commercial se verrait appliquer le tarif général, sauf dispositions contraires expresses.

Pour les Etats à tarif autonome, la dénonciation d'un traité peut aboutir à la suppression des droits conventionnels et atteindre tous les Etats adhérents à la trêve.

On aurait pu décider que, même pour les Etats à tarif autonome, en cas de dénonciation, les droits conventionnels continueraient à s'appliquer aux Etats adhérents à la trêve.

La Convention prévoit des exceptions spéciales et des possibilités de dérogations, car des circonstances imprévisibles peuvent se produire au cours de la durée de la trêve, et, d'autre part, au point de vue tarifaire, la situation des Etats

n'est pas identique; les uns ont des tarifs hauts et d'autres des tarifs bas ou moyens. C'est pourquoi après avoir, dans les articles 1 à 7 du Projet, posé les règles des engagements pris par les Etats signataires, les articles 9 à 11 envisagent les « circonstances extraordinaires et exceptionnelles ».

La première catégorie de dérogations vise les mesures prises en dehors de toute réglementation qui seraient rendues nécessaires pour les cas de catastrophe ou de crise économique. La seconde catégorie comprendra des dérogations qui auront été réclamées et il appartiendra aux Gouvernements intéressés de les poser devant la Conférence. En effet, le Comité économique ne pouvait ignorer que, « dans certains Etats, certains produits spécialement agricoles et intéressant l'alimentation font l'objet de lois qui instituent soit la possibilité pour les Gouvernements de modifier à tout moment la tarification, soit l'impossibilité de la consolider. »

La détermination des effets de la trêve sur les traités « existants ou futurs a été... l'une des préoccupations principales du Comité Economique ». (1)

La trêve ne lui a pas paru porter novation aux traités bilatéraux ni aux engagements internationaux des parties contractantes qui restent tels qu'ils étaient. Mais il n'a pas voulu leur imposer des engagements en ce qui concerne leur politique commerciale et le traitement qu'elles devraient réserver aux Etats non adhérents à la Convention.

La décision est donc réservée à chaque Etat « en conformité de son système contractuel, mais en se référant dans toute la mesure du possible » aux principes formulés par la Conférence économique internationale de 1927.

La trêve étant en principe limitée aux Etats contractants, il convient d'éviter le résultat qui serait choquant d'en accorder les avantages sans les inconvénients aux Etats non signataires par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

(1) Avant-projet : d) Relation de la convention avec les autres traités et conventions.

Il aurait fallu spécifier que les répercussions tarifaires de la trêve ne profiteront pas automatiquement à ces Etats. (1)

Un Etat peut donner son adhésion six mois ou un an après la conclusion de la Convention.

Cette adhésion ne devra être admise que s'il n'a pas augmenté ses tarifs postérieurement à la signature de la trêve et à la condition qu'il ait accepté les engagements pris par les Etats contractants en ce qui concerne les droits fiscaux et le protectionnisme administratif.

La date de mise en application de la Convention et sa durée seront fixées par la Conférence, quoique le Comité exprime l'avis que la date devrait être la plus rapprochée possible du 1^{er} Octobre. Le Comité économique a tenu à marquer que la trêve doit avoir un effet rétroactif dès la décision prise par les Etats de l'instituer. C'est pourquoi il s'est préoccupé de prendre des garanties contre une utilisation abusive de la procédure d'adhésion de la part des Etats qui auraient fait leur plein de protectionnisme.

« Il serait, en effet, inadmissible que les Etats puissent, en différant celle-ci, profiter de l'intervalle pour ne l'effectuer qu'après avoir pris des mesures incompatibles avec son esprit ou ses dispositions ».

La mise en vigueur de la Convention est subordonnée à sa ratification par un nombre minimum d'Etats. De plus, ceux-ci peuvent subordonner leur ratification à celle d'autres pays dont l'attitude leur importe au point de vue commercial.

Une clause expresse proclame la faculté de soustraire les colonies et protectorats aux effets de la Convention. Tout Etat adhérent peut dénoncer pour son compte la trêve douanière; dans ce cas la dénonciation sera effective trois mois après qu'elle sera parvenue au Secrétaire général de la S. D. N. au nom duquel elle aura été notifiée.

(1) Nous avons examiné ailleurs les difficultés provenant de cette clause. (Supra p. 59 à 62.)

Il est évident d'après le résumé que nous venons de faire que les rédacteurs de l'Avant-Projet ont eu constamment le souci de donner à la Convention le plus de souplesse possible; malgré leurs efforts, auxquels il convient de rendre justice, le projet de Trêve souleva de toutes parts les critiques les plus acerbes et les plus variées; nous allons examiner quelques-unes de celles qui se sont fait entendre en France; les mêmes ont été formulées dans d'autres pays; elles feront comprendre l'évolution qui, finalement, remplaça le projet de Trêve par la notion d'une Action Economique Concertée.

CHAPITRE III

LES CRITIQUES ADRESSEES AU PROJET DE TREVE DOUANIÈRE

1°. — *La souveraineté traditionnelle de l'Etat en matière douanière.* C'est l'objection de principe. Au point de vue doctrinal, la trêve décrétée par la volonté d'un organisme supranational constituerait une atteinte au dogme de la souveraineté de l'Etat en matière douanière.

« Un Etat qui abandonne sa souveraineté douanière est un Etat économiquement désarmé », proclame la Chambre de Commerce de Lille et, longtemps avant cette protestation, Le PLAY avait dit également que celui qui « n'est pas maître de ses tarifs douaniers ne l'est pas du développement de ses industries et abdique ainsi sa charge d'assurer le bien-être de ses populations, charge qui est pourtant sa mission historique ».

Sans doute, le projet a réservé la liberté des gouvernements, au cas où des circonstances extraordinaires et exceptionnelles légitimeraient leur droit (article 9). Mais, et ici l'objection reprend toute son ampleur, même dans cette hypothèse où il semblerait que la liberté de l'Etat intéressé dût être illimitée, la mesure de sûreté ou de sécurité sera soumise à l'approbation d'un organisme international. « On peut juger cette disposition intéressante, y voir même une étape caractéristique vers l'internationalisation des réglementations commerciales; on ne peut nier qu'elle constitue en France une manière de révolution, en supprimant pour cer-

tains remaniements du tarif le pouvoir de décision du Parlement ». (1)

« La notification aux autres hautes parties contractantes », suivant les termes euphémiques de l'article 9, a suscité les plus vives préoccupations. « Quant aux exceptions et dérogations, elles sont soumises à de telles conditions que la France ne pourrait pas s'abaisser à en réclamer la faveur, sous peine de se mettre sous la dépendance d'une puissance internationale et d'aliéner du même coup en matière douanière sa liberté qui est l'un de ses biens les plus précieux ». (2)

Au surplus, ajoute-t-on, ces dérogations sont accompagnées d'un tel ensemble de restrictions qu'un Etat « hésiterait longtemps et probablement jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour protéger efficacement ses produits avant de se hasarder à recourir à une notification de la mesure instituée par lui en faisant connaître les raisons qui motivent son action... En fait, la réserve ne jouera guère à moins qu'un Etat ne se sente assez fort pour dénoncer la trêve et pour braver les représailles de ses cocontractants. Il y a donc lieu de mettre en lumière que, quelles que soient les réserves prévues, les Etats adhérents abandonneront leur indépendance douanière à la tutelle de la S. D. N. » (3).

Nous ne méconnaissons pas la valeur de ces objections.

Il nous paraît impossible néanmoins de concilier longtemps encore la souveraineté absolue de l'Etat avec le développement du droit international nouveau, tel qu'il résulte des principes de la S. D. N. Tout accord international aboutit à une limitation de souveraineté.

On peut donc presque affirmer que nous nous acheminons

(1) M. GIGNOUX. (*L'Européen*, numéro du 4 décembre 1929).

(2) Note présentée par M. Fauchon, président de la Commission des Douanes de l'Union syndicale des tissus, au Ministère du Commerce.

(3) Avis de la Chambre de Commerce de Lille.

en réalité vers la notion d'un super-Etat. Les faits y conduisent. Les théoriciens viendront ensuite qui construiront sa structure juridique (1).

Notons que les directives de la politique économique de la S. D. N. commencent à peser sur les décisions des Gouvernements. On pouvait lire, en effet, dans l'exposé des motifs du projet de loi sur le commerce des blés de 1929 qu'il « ne peut être question de prohiber l'importation des blés étrangers : ce serait aller à l'encontre des principes de notre politique internationale et notamment de la convention de Genève que le Parlement a précédemment ratifiée » (2).

2°. — *La trêve douanière conduit à la cristallisation des tarifs.* Or, nous n'avons pas de véritable tarif douanier et, de ce fait, nous serons quant à la protection de nos industries nationales dans un état d'infériorité manifeste, puisqu'il nous sera impossible de procéder aux ajustements nécessaires.

La France ne possède pas une législation douanière ordonnée, tandis que d'autres pays ont établi une tarification stable et élevée.

Notre régime douanier est composé de pièces rajustées dérivant d'additifs successifs et d'accords commerciaux qui, par le jeu de la nation la plus favorisée, aboutissent à amenuiser notre tarif minimum qui devrait rester intangible (3).

Les accord commerciaux que nous avons signés ont réa-

(1) Voir à ce sujet les réflexions de M. Jacques Arnavon : (Vers le Super-Etat, dans la *Revue des Vivants*, de juin et juillet 1929).

(2) M. COURTIN, dans la *Revue d'Economie Politique* (numéro de novembre-décembre 1929), apprécie sévèrement cette déclaration. Nous sommes d'accord avec lui sur le fond, mais il convient de noter que le législateur français, même en tournant la convention relative aux prohibitions à l'importation, se croit obligé de dire que telle n'est pas son intention.

(3) Peut-être aussi l'infériorité de notre tarif tient-elle à ce qu'il a été élaboré sous la pression des diverses négociations.

lisé certains ajustements inférieurs dans l'ensemble à la hausse des prix. Il nous faut procéder à une réadaptation douanière protégeant suffisamment notre agriculture et notre industrie. C'est ainsi que les industries accusent une augmentation de leur prix de revient de 10 à 15 % depuis la dernière revision douanière, c'est-à-dire une diminution du même ordre de grandeur dans leur protection, puisque nos tarifs sont des tarifs spécifiques dans la plupart des cas. Dans la métallurgie, par exemple, les aciers spéciaux sont en augmentation de 15 %. Dans la mécanique, les éléments du prix de revient marquent une semblable progression : la fonte passe de 425 à 475; les billettes, de 465 à 590; les salaires, de 4.75 à 5.50 et de 3.25 à 4 francs. Dans la construction électrique, les salaires horaires qui étaient de 4 fr. 09 en Mars 1927 ont atteint 5 fr. 02 au premier Octobre dernier.

Il serait facile de continuer l'énumération. Il faut mentionner également que, pour certaines industries, l'industrie houillère par exemple, les solutions qui interviendront pour le règlement de la question de la Sarre auront une influence que l'on ne peut encore prévoir.

La consolidation du tarif présent laissera notre industrie et aussi l'agriculture en situation d'infériorité à l'égard de nos concurrents étrangers.

Il résulte, en effet, d'une statistique établie par l'Association nationale d'Expansion économique, que l'indice général de protection douanière s'inscrit pour la France à 12 % seulement, alors qu'il est de 16 % en Allemagne, de 17 % en Italie, de 19 % en Tchécoslovaquie, de 21 % en Pologne et de 44 % en Espagne.

Après le point de vue douanier, examinons l'économie générale du pays. La hausse que nous venons d'enregistrer grèvera plus lourdement encore dans un proche avenir les prix de revient des industries françaises. La période d'adaptation sur les bases de la stabilisation monétaire n'est pas close. Les lois sociales en préparation (extension de la loi sur les accidents du travail, congé obligatoirement payé et surtout la loi sur les assurances sociales) vont avoir leur répercussion sur les prix : il est impossible présentement

de la préciser, mais elle sera d'autant plus difficile à supporter que l'industrie française est en pleine évolution économique et que, sur tous les marchés, elle subit une concurrence de plus en plus difficile à vaincre.

La situation économique et financière de la France lui permet-elle de donner son adhésion à un projet de trêve sans courir le risque de compromettre la production nationale ?

Les adversaires de la politique de la trêve ne le pensent pas. Cette « tentative de désarmement économique se ferait dans les plus mauvaises conditions et ferait courir à notre commerce général les risques les plus graves ». (Avis de la XI^e région économique. (Marseille).)

On conçoit facilement que certains Etats prônent un armistice douanier : ils ont besoin de débouchés et ils peuvent supporter la concurrence grâce à leurs prix de revient, à leur solide armature douanière, à leurs procédés économiques de dumping, de crédit à long terme et de tous autres encouragements à l'exportation.

La Chambre de Commerce de Lille estime que la protection, tout en restant étrangère à l'idée de fiscalité, « est nécessaire pour assurer l'existence et le développement des forces productrices de la nation, l'agriculture et l'industrie et pour maintenir ainsi la prospérité du travail français, car il est indispensable de rétablir par des droits compensateurs, déterminés avec autant de vigilance que de fermeté, l'équilibre entre les conditions de prix de revient en France et à l'étranger », de manière à s'opposer à des offensives économiques qui pourraient provoquer le chômage par la disparition d'industries essentielles. Chaque nation doit conserver « la maîtrise de ses tarifs pour les adapter par des conventions bilatérales aux variations des conditions économiques ». (1)

(1) Lettre de M. Le Mire, président de l'Association de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture français, au Ministère du Commerce et de l'Industrie (22 janvier 1930).

Et pourtant il faut trouver un moyen qui, tout en sauvegardant les intérêts de la production nationale, constitue une réaction contre ce qu'on a appelé la course aux armements douaniers. La grande majorité des producteurs ne voit que les droits douaniers qui ont pour but de les protéger; ils devraient voir aussi ceux qui, à l'étranger, entravent leurs exportations.

Or, les obstacles s'accroissent de plus en plus nombreux pour les industries exportatrices, devant les mesures ultra-protectionnistes que tous les pays du monde prennent tour à tour, devant la fermeture progressive des marchés, dûs à une politique de nationalisme économique, et à l'industrialisation à outrance qui en est la résultante.

Il faut revenir à une politique tarifaire plus libérale. Qu'on l'appelle « trêve douanière » ou d'une autre nom, il n'importe, il s'agit de mettre un frein aux augmentations successives dont font l'objet la plupart des tarifs douaniers. Certaines branches de l'industrie française peuvent avoir besoin de protection, mais il ne faut pas oublier qu'il y a un grand nombre d'industries de notre pays qui sont exportatrices. On peut citer, à titre d'exemple, l'industrie lainière qui occupe la première place dans l'industrie de nos régions les plus riches. Or, c'est pour elle une nécessité d'exporter plus de 50 % de sa production, tant en peignés et en fils qu'en tissus finis. Son chiffre d'affaires a atteint plus de 10 % du chiffre global des importations et exportations nationales.

Cette industrie ne bénéficie que d'une protection qui, dans l'ensemble, est modérée : 1 à 1,5 % *ad valorem* pour la laine peignée, 2 à 6 % pour les fils de laine, 10 à 15 % pour les tissus.

« Au point de vue douanier, nous estimons que les efforts des gouvernants d'une nation qui tient une large place sur les marchés d'exportation doivent tendre à chercher, sinon à réduire, du moins à stabiliser les niveaux des tarifs actuels. Or, l'on voit fréquemment des industries adopter à cet égard une politique contradictoire, se plaignant des difficultés que leur causent les tarifs des autres pays, puis réclamant, pour leur compte, un supplément de protection tarifaire. Nous pen-

sons, pour notre part, qu'il faut faire un choix. Or, il est certain que les tarifs actuels rendent de plus en plus difficiles les transactions internationales, il est devenu urgent d'établir un plafond douanier et de ne pas s'efforcer de maintenir artificiellement en vie certaines branches industrielles aux dépens des industries solidement constituées ».

C'est M. MATHON, président du Comité central de la laine, qui s'exprimait ainsi dans son rapport au récent Congrès de l'Expansion économique française.

A vrai dire, il ne s'agit pas de procéder, coûte que coûte, à une démobilisation qui pourrait affecter gravement notre économie nationale, si les autres nations maintiennent leurs droits prohibitifs. « Nous demandons seulement, ajoutait M. MATHON, que l'on cesse d'aller plus loin dans le vote des surenchères douanières qui, peu à peu, risquent de transformer l'Europe en une série de compartiments étanches incapables d'ailleurs de se suffire à eux-mêmes. Et nous accepterions volontiers une réduction prudente et progressive des tarifs sur la base d'une stricte réciprocité ». (1)

Le maintien des tarifs protecteurs à outrance peut assurer le maintien de certaines industries parasitaires, et il est possible que la disparition de ces dernières affecte des intérêts dont les répercussions s'étendraient au-delà de la sphère individuelle.

Sans doute, mais s'il est démontré que les tarifs protecteurs sont préjudiciables à la collectivité ?

Pour cela, il faudrait que les tarifs fassent l'objet d'une

(1) Il est curieux de constater à quel point l'idée de trêve douanière peut être mal interprétée. C'est ainsi que, lors de la dernière assemblée annuelle de la Chambre de Commerce britannique, son président, M. Cooks, affirmait qu'une telle trêve signifierait que les portes du commerce mondial resteraient fermées à l'industrie anglaise, comme elles le sont maintenant et « que les nations « étrangères pourraient exporter librement en Grande-Bretagne le « surplus de leur production industrielle, sans que la Grande-Bretagne eût seulement la perspective d'un traitement de « réciprocité ».

étude approfondie. Nous voulons signaler, à ce sujet, la réalisation du Gouvernement australien qui a créé un « office de recherches économiques ». Le premier ministre, M. BRUCE, en présentant ce projet au Parlement, fit savoir qu'il avait spécialement pour but l'étude des tarifs douaniers, d'examiner l'effet du tarif protecteur sur la prospérité de la nation australienne en faisant une enquête sur la politique douanière en général. (1)

M. DOUGALL, représentant de l'Australie au Comité économique de la S. D. N., avait suggéré la même méthode en insistant sur la nécessité d'un examen rationnel des tarifs douaniers.

On pourrait créer un office de recherches semblable dans chaque pays. Son objet serait d'examiner quel est le prix de revient d'un objet manufacturé dont la fabrication nécessite un certain nombre d'opérations. « Il devra rechercher, tout d'abord, si l'on peut se procurer aisément la matière première, puis étudier si cette industrie offre des perspectives de développement progressif et, enfin, si l'on peut escompter qu'elle soit un jour en situation de subvenir à tous les besoins du pays. Il est possible qu'on découvre alors que cette industrie n'est qu'en partie nationale; qu'il entre dans la fabrication une forte proportion de matières importées; qu'elle ne progresse pas; qu'elle vit difficilement en dépit des tarifs protecteurs et qu'elle ne pourvoit qu'à une fraction minime des besoins du pays, tandis que la collectivité paye

(1) Il ne semble pas que les avis du Tariff Board aient été pris en considération par le Gouvernement australien. Il faut mentionner également qu'un comité de financiers et d'économistes australiens, institué pour étudier la question du tarif, avait montré dans son rapport transmis à M. Bruce que les produits protégés coûtaient 36 millions de livres sterling de plus que n'eussent coûté les produits similaires s'ils avaient été importés. Mais le Gouvernement de M. Scullin avait fait du relèvement des droits l'objet principal de sa campagne électorale.

trop cher ce que l'industrie en question ne peut produire et qu'il faut acheter à l'étranger ». (1)

Nous n'ignorons pas que les conditions de la production ne sont pas les mêmes dans tous les pays et que les tarifs peuvent être affectés par certaines situations spéciales. Mais trop souvent on se trouve en présence de droits représentant une incidence telle, par rapport à la valeur du produit, qu'il est impossible de ne pas les considérer autrement que destinés à empêcher toute importation.

Le Syndicat des fabricants de soierie de Lyon a établi un tableau comparatif des droits appliqués dans divers pays à un tissu de soie extrêmement courant.

Valeur : 19-20 francs français le mètre, soit 450 francs le kilogramme (prix de gros).

Suisse	3 frs suisses, soit	15	frs franç. au kg.
Hollande	8 % <i>ad val.</i> , «	35	«
France		42.50	«
Autriche	10 couronn.-or, «	52.50	«
Italie	12 lire-or, «	60	«
Belgique	18 % <i>ad val.</i> , «	79	«
Tchécoslovaquie	15 couronnes, «	86	«
Allemagne	15 reichmarks, «	90	«
Chine	22 ½ % <i>ad val.</i> , «	101	«
Angleterre	17 sh. 1 p., «	103	«
Canada	29,25% <i>ad val.</i> , «	132	«
Pologne	51,60 zloty, «	147	«
Grèce	32 drachm.-or, «	160	«
Espagne	40.80 peset.-or, «	205	«
Cuba	50 % <i>ad val.</i> , «	225	«
Etats-Unis	55 % <i>ad val.</i> , «	243	«
Répub. Argentine	11.72 pesos-or, «	293	«
Japon	100 % <i>ad val.</i> , «	450	«
Roumanie	7.200 lei. «	1080	«

(1) M. FARAKER. (*L'Economie Internationale*, numéro d'octobre 1929).

Ainsi, le droit varie de 15 francs français à 1.080 francs français au kilogramme. Peut-on soutenir que les conditions de la production justifient des tarifs aussi prohibitifs, alors que, d'après les industriels de la soie, une incidence de 20 à 25 % serait suffisante pour assurer la protection nécessaire ?

La France jouit d'une monnaie stable depuis la loi du 28 Juin 1928. Ainsi, l'incidence des droits de douane n'est plus amoindrie par les fluctuations des changes.

Il est entendu que le Parlement n'a pas cru devoir procéder à une révision d'ensemble du tarif douanier, mais il faut observer que la presque totalité des 7.023 positions qu'il comporte a été adaptée à la valeur du nouvel étalon monétaire par application des conventions commerciales conclues depuis le 17 Août 1927. (1)

Le décret du 30 Août 1927 modifie le tarif minimum français en conformité des dispositions consenties par les négociateurs du traité franco-allemand. Les lois du 2 mars et du 2 avril 1928 réalisent l'adaptation de certaines dispositions consenties dans d'autres accords. On peut dire, en réalité, que presque toutes nos positions ont été rajustées. (2) N'est-ce pas là un résultat qui équivaut à un travail de révision établi *in abstracto*? Et peut-on dire que les accords commerciaux qui, depuis 1927, ont renouvelé nos relations commerciales avec presque tous les Etats ont compromis l'essor de notre production nationale ?

3°. — *La cristallisation aboutit à la consolidation des tarifs.* Elle méconnaît ainsi la fonction essentielle du droit de douane qui est de s'adapter à l'économie de chaque pays et de chaque production.

N'est-il pas à craindre que les réductions tarifaires à in-

(1) Le Ministre du Commerce, M. Flandin, a reconnu à la Conférence de Genève, (mars 1930), que la France, grâce à son tarif douanier stabilisé en fait, pourrait supporter sans dommage une trêve douanière.

(2) Conf. Déclarations de M. Néron au Sénat, le 3 mars 1928. *supra*, p. 25.

tervenir ne se fassent en pourcentages égaux pour tous les pays, c'est-à-dire, en réalité, aboutissent à une véritable injustice, puisque la trêve conduirait à la cristallisation des tarifs les plus élevés comme les plus bas.

« Or, c'est en fonction de leur économie propre, pour la sauvegarde du travail national dont les conditions sont différentes de pays à pays, que les Etats doivent établir leurs droits de douane » (1). « La trêve par la cristallisation qu'elle suppose condamne l'économie des nations à un état statique ». (2)

Or, quelle est la fonction d'un droit de douane? C'est de rétablir l'équilibre entre les conditions du prix de revient existant en France, par exemple, et à l'étranger. Ainsi, le prix de revient des planteurs de betteraves à sucre dans le département du Nord est de 48 francs par 100 kilogs. A Cuba, le prix de revient est seulement de 24 francs. A Java, où le prix de la journée d'un ouvrier est celui de l'heure en France, le prix de revient n'est que de 19 francs.

Si, par la stabilisation ou la réduction des tarifs douaniers on arrive à la liberté des échanges internationaux, les planteurs de la France devront renoncer à faire de la betterave à sucre puisque les planteurs javanais et cubains pourront jeter sur notre marché, à des conditions meilleures pour le consommateur, tout le sucre nécessaire à notre consommation. Le consommateur pourra se réjouir, mais la disparition de l'industrie betteravière mettra en chômage 100.000 travailleurs agricoles.

Nous devons conserver notre liberté des tarifs pour dénoncer au besoin les accords commerciaux qui nous seraient nuisibles.

Il y a aussi des produits pour lesquels les gouvernements ne pourraient prendre l'engagement de consolider la tarifi-

(1) Lettre de M. Le Mire, président de l'Association de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture français au Ministre du Commerce et de l'Industrie. (22 Janvier 1930).

(2) Idem.

cation. Nous venons en France d'en faire l'expérience pour les sucres dont les droits de douane viennent d'être relevés parce que la culture de la betterave était en péril. Au Parlement, les discussions ont eu pour objet non l'élévation du droit, dont tous les orateurs ont reconnu la nécessité pour la sauvegarde de la prospérité de la région du Nord, mais l'intérêt du consommateur qui pouvait se trouver lésé par suite de la hausse que la mesure de protection ne manquerait pas de produire.

M. TARDIEU, Président du Conseil, déclara « qu'il fallait maintenir l'agriculture française en état de production normale ». La même situation pourra donc se présenter pour tous les produits agricoles.

Au Congrès de l'Expansion économique qui vient de se tenir (fin Novembre), M. LAMBERT-RIBOT demandait aux pouvoirs publics de protéger certaines fabrications, comme celle des aciers spéciaux. M. DALBOUZE, Président du Syndicat des industries mécaniques, estime qu'il est impossible de renoncer à des ajustements qui peuvent être nécessaires dans un avenir prochain. On peut aussi prévoir le cas d'une crise économique. Il nous paraît impossible d'empêcher les mesures nécessaires de rajustement. Il suffirait que les Etats fassent connaître les raisons qui ont déterminé leur action.

Examinons cependant le problème de la consolidation dans notre tarif douanier, tel qu'il résulte des derniers accords conclus.

Il comporte 7.028 positions. Les droits afférents à 5.064 d'entre elles sont consolidés, en vertu des accords avec l'Allemagne, (17 Août 1927), la Suisse, (21 Janvier et 11 Mars 1928), l'Autriche (7 Mai 1928), la Tchécoslovaquie (2 Juillet 1928) (1).

Les droits consolidés comportent pour huit catégories de

(1) Pour les accords avec la Grèce (11 mars 1929) et l'Esthonie (15 mars 1929), la consolidation n'affecte qu'un nombre restreint de positions.

production la totalité de leurs articles (soit 736 positions tarifaires) et pour les autres catégories une proportion variable dont l'ensemble représente 4.328 positions tarifaires (1).

1°. Catégories de production dont les droits sont consolidés pour la totalité : les produits des industries du cycle et de l'automobile (accords avec l'Allemagne, la Belgique et la Suisse) ; (quoique les accords franco-allemand et franco-belge admettent la possibilité de modifier les droits consolidés); les produits des industries des instruments de précision et d'optique (accords avec l'Allemagne); les produits de l'industrie de la soie (accords avec la Suisse et l'Italie) exception faite pour 10 positions afférentes aux fils de bourrette de soie; les produits de l'industrie de broderie (accords avec la Suisse); les articles d'horlogerie (accord avec la Suisse); les produits de l'industrie des jouets (accords avec l'Allemagne); les articles d'armurerie (accords avec la Belgique); les produits de l'industrie du pétrole (accords avec l'Esthonie).

2°. Catégories de produits dont une partie des droits est consolidée : pour les articles appartenant aux catégories ci-après, les droits sont consolidés : industrie cotonnière (accords avec la Belgique, la Tchécoslovaquie et la Suisse) ; industrie de la laine (accords avec la Belgique et la Tchécoslovaquie); industrie des produits chimiques et matières colorantes (accords avec l'Allemagne, la Tchécoslovaquie et la Suisse); industries mécaniques et électriques (accords avec l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la Tchécoslovaquie et la Suisse); industrie du lin et du chanvre (accords avec la Belgique, l'Italie, la Tchécoslovaquie et la Suisse); industries du papier (accords avec l'Allemagne, la Belgique et la Suisse); industries de la verrerie et de la céramique (accords avec l'Allemagne, la Belgique et la Tchécoslovaquie); indus-

(1) Nous empruntons ces données au Comité d'action économique et douanière.

tries métallurgiques (accords avec l'Allemagne, l'Autriche et la Tchécoslovaquie); industries de la pierre et du marbre (accords avec la Belgique et la Tchécoslovaquie); industries de la chapellerie (accords avec la Belgique, l'Italie et la Tchécoslovaquie); industries du meuble (accords avec l'Italie et la Tchécoslovaquie); produits agricoles et alimentaires (accords avec l'Italie, la Tchécoslovaquie, la Grèce et la Suisse).

Tableau faisant apparaître, pour les catégories de produits autres que celles que nous venons d'énumérer, le nombre de droits consolidés et de droits non consolidés.

	Nombre des positions non consolidées	Nombre des positions consolidées
Produits agricoles et alimentaires.....	468	132
Pierres, terres, marbres et matériaux minéraux.....	44	45
Produits chimiques et colorants.....	266	784
Produits céramiques et verrerie.....	33	117
Fils de lin, ramie et chanvre.....	83	18
Fils de laine, et fils de poils.....	27	48
Fils et tissus de coton.....	113	1.567
Tissus de laine et tissus de poils.....	51	105
Tissus de lin, chanvre et ramie.....	81	126
Papiers et articles en papier.....	4	96
Cuirs et articles en cuir.....	16	101
Métaux divers et produits métallurgiques	123	48
Machines et appareils électriques.....	39	703
Ouvrages divers en métaux.....	175	157
Ouvrages en bois.....	36	34
Instruments de musique.....	63	31
Articles de sparterie et de vannerie....	14	13
Carrosserie et bateaux.....	40	5
Articles en caoutchoux.....	42	8
Articles de tabletterie.....	18	7
Orfèvrerie, bijouterie précieuses.....	néant	37
Coutellerie	«	37
Fils et tissus de jute.....	29	44

	Nombre des positions non consolidées	Nombre des positions consolidées
Boutons.....	16	16
Fils de bourrette de soie.....	10	néant
Ficelles et cordages.....	73	«
Divers (tabac, drapeaux, éventails, etc..).	100	«
Divers (ouvrages d'amiante, mica, feutre, écume de mer, liège, porte-mines, brosserie, briquets, etc.).....	néant	83
Total.....	1.964	4.328

En réalité, la France est liée par les huit accords que nous avons énumérés. Leur dénonciation est le seul moyen qu'elle ait à sa disposition si elle veut conquérir sa pleine liberté tarifaire, puisque les taux de son tarif minimum sont consolidés en chiffres globaux pour 1.500 positions par l'accord avec l'Allemagne, pour 400 positions par l'accord avec la Belgique, pour 350 positions par l'accord avec l'Italie, pour 50 positions par l'accord avec l'Autriche, pour 750 positions par l'accord avec la Tchécoslovaquie, pour 20 positions par l'accord avec la Grèce, pour 30 positions par l'accord avec l'Esthonie, pour 1.900 positions par l'accord avec la Suisse.

On le voit, la France ne pourrait dénoncer ces accords sans sacrifier délibérément son commerce extérieur.

De plus, ces accords se pénètrent les uns les autres; c'est ainsi qu'à leurs listes annexes figurent les mêmes produits, mais avec des droits différents. Ainsi, tel article pour lequel un droit de cent francs a été consenti à l'Allemagne en 1927 se retrouve dans l'accord avec la Tchécoslovaquie de 1928 affecté d'un droit de 90 francs. En vertu de la clause de la nation la plus favorisée, nous appliquons ce droit de 90 francs à l'Allemagne. Supposons que nous dénoncions notre accord avec la Tchécoslovaquie, nous ne recouvrerions pas notre liberté en ce qui concerne la tarification de cet article avec l'Allemagne. Nous lui appliquerions de nouveau le droit de 100 francs, ou un droit intermédiaire inférieur, si nous avons consenti ce droit à un autre pays.

D'ailleurs, le même mécanisme jouerait pour tous les pays jouissant du traitement de la nation la plus favorisée, de sorte que la France devrait dénoncer en même temps ces huit accords, si elle voulait avoir les mains libres.

Si nous pouvons dénoncer les accords qui nous lient à l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, l'Italie et la Tchécoslovaquie pour prendre fin trois mois après, l'accord avec l'Esthonie ne peut être dénoncé avant le mois de Mai 1930, celui avec la Suisse avant le 15 Septembre 1931, et l'accord avec la Grèce avant le mois de Mars 1931, c'est-à-dire que, pour 2.000 positions, nous serions obligés, pendant encore un an, d'appliquer le tarif minimum.

On voit donc que notre liberté tarifaire est assez limitée et M. GIGNOUX a été obligé de reconnaître, à la tribune de la Chambre, que l'objection tirée de la consolidation de fait résultant de nos accords conclus était très forte et qu'il y aurait inconvénient « à bouleverser tout un système d'accords péniblement échafaudé ». (1)

4°. — *La véritable solution consiste dans l'organisation de la production et dans les ententes internationales entre producteurs.*

L'Europe est, depuis la guerre, dans un état de déséquilibre économique. Les tarifs douaniers ne sont que des signes de la sensibilité d'une économie qui se replie sur elle-même, parce que certains Etats détenteurs de matières premières ont fait payer trop cher leurs services. Qu'on songe à l'Angleterre, détentrice du charbon et grevant les exportations de cet aliment indispensable d'une surtaxe spéciale.

Il faut organiser la production sur le plan international, dresser le catalogue des pays qui possèdent le fer, le charbon, les produits indispensables à la marche des industries et obtenir leur collaboration au moyen d'ententes.

(1) *J. Off.* du 30 janvier 1930. Chambre des Députés, deuxième séance, p. 338, 2^e colonne.

« Qu'au lieu d'une convention générale, il soit tenté des accords particuliers afin d'harmoniser, au préalable, les réglementations douanières et de rapprocher les industries principales des pays intéressés ». (1)

« Le Comité s'est déclaré partisan d'accords internationaux à deux et à trois puissances qui, en s'étendant à un plus grand nombre et en se généralisant à plusieurs industries, pourront amener progressivement un abaissement des tarifs protecteurs ». (2)

« Il y a aussi une autre raison qui incite en faveur des ententes entre producteurs, c'est la crise de surproduction qui sévit dans un grand nombre d'industries.

Il ne faut donc pas commencer par la stabilisation, mais bien plutôt laisser se développer le grand courant de la concentration internationale (3). »

La réduction des tarifs douaniers est-elle donc conditionnée par l'entente entre les producteurs? Certains le croient :

« Toute notre vie économique européenne, dit M. Pierre LYAUTEY, est liée au phénomène des ententes, à son développement, à son évolution... N'est-il pas prudent de laisser le phénomène des ententes s'affirmer et s'accuser davantage avant d'entreprendre des négociations enchevêtrées qui risqueraient d'apporter la confusion et fausseraient le jeu des accords ? ». (4). M. LOUCHEUR croit de même que : « pour arriver à diminuer les tarifs, il faut d'abord adapter nos économies nationales à l'économie internationale. Et cela, que vous le vouliez ou non, nous replace devant le grand problème des ententes internationales et devant la façon dont doit s'effectuer la rationalisation ».

(1) Vœu de la Chambre de Commerce de Paris.

(2) Avis de la XI^e Région Economique (Marseille).

(3) Vœu de la Chambre de Commerce de Grenoble demandant « la conclusion d'ententes internationales visant des accords de « contingentement entre les différents pays d'Europe ».

(4) *Revue Economique Internationale*, Année 1929, p. 445.

« Ce sont les ententes qui sont aussi susceptibles de permettre un abaissement des tarifs douaniers...; avec ou sans trêve douanière, l'abaissement des tarifs sera conditionnée par l'extension d'accords industriels internationaux susceptibles de donner à nos producteurs les garanties qu'ils demandent aujourd'hui aux seuls tarifs douaniers ». (1)

Il est certain que des ententes internationales, telles que le pacte de l'acier ou l'entente des colorants, ont été des moyens de pacification et ont contribué à la stabilisation de la production.

Mais les ententes ne sont pas possibles pour toutes les catégories d'industries. Celles qui existent ne regroupent pas toutes les grosses entreprises, ainsi Krupp reste en dehors des « Vereinigte Stahlwerke » et la Steel Corporation ne groupe pas la moitié des aciéries américaines. Et rien ne prouve qu'elles soient un facteur d'organisation rationnelle. Leurs dangers sont aussi grands que leurs bienfaits.

Certaines, à dit M. SERRUYS, ne sont que des associations d'impuissances coalisées contre le progrès, et un moyen détourné pour stabiliser la production dans un état de développement artificiel ou précaire. C'est pourquoi, pour éviter que les intérêts des consommateurs ne soient lésés, M. LOUCHEUR proposait de faire intervenir l'Etat comme arbitre ou comme contrôleur. Nous sommes avertis, par ailleurs, par un partisan déterminé des ententes entre producteurs que la rationalisation internationale n'entraînera pas automatiquement l'abaissement des droits de douane (2).

Il y a plus : les ententes non seulement ne sont pas toujours un élément de progrès, puisqu'elles peuvent se constituer pour empêcher l'action sélective de la concurrence, mais

(1) M. DUCHEMIN. (*L'Européen*, 13 novembre 1929).

(2) M. de PEYERIMHOFF (*L'Economie Internationale*, numéro de juillet 1929).

en considérant le point de vue douanier, elles peuvent aboutir à consolider des protections douanières différentes. C'est en tenant compte des possibilités diverses qui existaient au moment de la conclusion de l'accord que la part de chacune des industries nationales a été fixée. Tout changement dans les tarifs peut mettre son existence en péril. C'est cette objection qui a été opposée à l'œuvre de la S. D. N. pour des produits primordiaux de la vie économique tels que le fer et d'autres métaux dont la production et le marché sont régis par des ententes industrielles.

On peut dire, en vérité, que si des ententes « ont permis la conclusion des traités tarifaires, beaucoup ont été un obstacle à l'abaissement des tarifs » (1).

Nous nous sommes opposés, pour notre part, à toute solution générale basée sur des ententes internationales entre producteurs; elles ne peuvent pas suppléer à l'action des gouvernements parce qu'elles ne sont possibles que pour un nombre d'industries relativement restreint et parce qu'elles ont tendance à être réalisées uniquement dans l'intérêt des producteurs.

5°. — *Préalablement à la trêve, il faut que soit réalisée l'unification de la nomenclature douanière.*

Les adversaires de la trêve attachent une très grande importance à l'adoption généralisée d'une nomenclature douanière internationale qui rendra les comparaisons possibles.

Elle devrait précéder, ou tout au moins préparer la trêve douanière.

Sur les bases d'une classification clairement établie, il serait possible de se rendre compte du régime existant et des moyens de l'améliorer.

C'est ainsi que la Chambre de Commerce d'Elbeuf estime que « tant que cette nomenclature n'aura pas vu le jour, tout effort en vue d'une trêve douanière sera vain ».

(1) *L'Européen*, numéro du 20 novembre 1929.

La Chambre de Commerce de Bordeaux demande l'adoption et l'application d'une « nomenclature douanière internationale uniforme établie par la S. D. N. et qui aurait pour effet d'éviter les spécifications multipliées, créant à l'infini des types nouveaux de produits dont l'expérience a montré les graves inconvénients ».

« Considérant qu'il est dangereux d'envisager une trêve douanière alors qu'une nomenclature internationale n'est pas établie et tant qu'elle n'est pas acceptée avec bonne foi par toutes les grandes nations commerçantes ». (Vœu du premier groupement économique régional) « ...que la trêve douanière ne soit établie qu'après l'achèvement de la nomenclature internationale » (vœu de la Chambre de Commerce de Grenoble) ; « ...que la cristallisation, même temporaire, des droits de douane ne doit pas être envisagée tant que la France ne sera pas dotée d'un tarif douanier assis d'une manière définitive et méthodique et basé sur l'unification internationale de la nomenclature douanière. » (Comité national français de la Chambre de Commerce Internationale).

Il ne s'agit pas de nier l'utilité et la nécessité d'une nomenclature douanière internationale. Tandis que dans les tarifs *ad valorem* la nomenclature est très réduite puisque ce système taxe les marchandises à un taux uniforme, elle devient au contraire très compliquée dans les tarifs spécifiques. Ainsi, pour les tissus de coton, on distingue dans le tarif français les tissus de coton pur, les tissus de coton mélangé et les droits sont différents s'il s'agit de tissus drus et décréus, de tissus blanchis ou teints. On distingue encore, pour chaque catégorie, le nombre de fils en chaîne et en trame dans un carré de cinq millimètres de côté et suivant le poids du tissu au mètre carré !

Or, l'expérience a démontré que la taxation *ad valorem* est très difficile, qu'elle soulève de nombreuses contestations. Presque tous les pays l'ont abandonnée et, pour la plupart des marchandises, les droits sont fixés spécifiquement d'après le poids, la dimension ou toutes autres mesures aisément vérifiables.

La Conférence Economique de 1927 avait bien vu que « l'énorme accroissement du nombre de rubriques des tarifs et les subdivisions excessives des diverses positions » constituaient un obstacle au développement du commerce international.

On peut se reporter aux chiffres fournis par le docteur Trendelenburg. Ils n'ont besoin d'aucun commentaire.

C'est pourquoi le Comité Economique de la S. D. N. a fait préparer une nomenclature-type par un sous-comité d'experts présidé par M. Fighiera.

Mais la trêve douanière décrétant un temps d'arrêt dans l'établissement de nouveaux droits permettra l'achèvement des travaux, déjà très avancés, des experts et, s'il est démontré que les nomenclatures de certains pays font apparaître — dans le type qui aura été adopté — des droits exagérés, on aura recours à ces négociations entre Etats qui sont prévues dans l'avant-projet.

6°. — *La question de la date n'est pas chose indifférente.*

Nous savons que le point de départ de la Convention n'a pas été fixé. La détermination de la date pose un problème délicat, car dans la crainte de la stabilisation des tarifs existants, chaque Etat va s'efforcer d'atteindre le point maximum de protection.

« Ainsi cette mirifique improvisation, destinée à faciliter « les échanges internationaux, a chance de nous procurer « tout d'abord une recrudescence de protectionnisme ». (1)

Le Gouvernement belge, qui est un des Etats qui ont lancé l'idée du désarmement économique, en faisant connaître à Genève la composition de sa délégation à la Conférence, déclarait qu'il ne voyait pas sans regret « se multiplier dans « divers pays d'Europe des relèvements douaniers. Une telle « politique, si elle devait se poursuivre, ne tarderait pas à « produire de funestes conséquences. A chaque accroisse-

(1) M. GIGNOUX (*Journée Industrielle* du 15 décembre 1929).

« ment de tarifs, d'autres répondront par des représailles, « ce qui provoquerait ainsi un état de guerre douanière ».

Il ajoutait que la Belgique demeure fidèle à l'idée de la trêve douanière et elle est convaincue que les « accords ultérieurs auxquels elle doit conduire... sont pour l'Europe « une condition essentielle de prospérité et de paix ».

« Le Gouvernement belge demeure persuadé que les Etats « européens en particulier ne surmonteront les difficultés « avec lesquelles ils sont aujourd'hui aux prises que s'ils « adoptent dans leurs relations réciproques un large esprit « de coopération et s'ils soumettent la production et les « échanges à une organisation rationnelle qui est devenue « la condition du succès... Confiant dans cette politique, le « Gouvernement belge n'a pas hésité non seulement à tenir « en suspens depuis plus de deux ans les mesures d'ajuste- « ment des droits spécifiques de son tarif, prévues par la loi « et pleinement justifiées par la hausse des prix, mais aussi « à proposer au Parlement un certain nombre de dégrèvements de droits de douane et de droits d'accise ».

La France se trouve dans une situation défavorable en raison des prérogatives du Parlement en matière douanière. Montrons par un exemple l'importance de la date. (1)

Supposons que la Conférence décide que la trêve commencera au 1^{er} Octobre 1929. Les planteurs de betteraves en France, depuis la loi de Décembre 1929, bénéficient d'un droit protecteur de 140 francs par 100 kilogs contre la concurrence des sucres étrangers. Ils verront ce droit ramené à 100 francs, qui était le tarif en vigueur au 1^{er} Octobre, tandis que l'Angleterre continuera de bénéficier du droit de 152 fr. 25 et l'Allemagne du droit de 142 fr. 05.

(1) Un certain nombre de chambres de commerce et de groupements économiques ont demandé que la date soit fixée au jour où sera réalisée l'unification de la nomenclature douanière. L'industrie houillère, de son côté, voudrait que fussent connus les résultats de l'enquête menée par la S. D. N. et le Bureau International du Travail.

7°. — *L'adhésion de la France devrait être subordonnée à la suppression de certaines pratiques de protectionnisme indirect.*

Le protectionnisme douanier n'est pas la seule manifestation du nationalisme économique.

Celui-ci est non moins dangereux sous la forme d'un régime fiscal directement ou indirectement hostile aux produits étrangers par l'établissement de taxes intérieures susceptibles de fausser l'application des droits de douane fixés par les traités ou dans les cas d'une réglementation administrative excessive.

Mentionnons seulement quelques-uns de ces droits fiscaux :

Droits d'accise spéciaux sur les vins dans divers pays de l'Amérique du Sud.

Droits d'analyse abusifs en Belgique, Pologne, Italie, Cuba, Argentine.

Patente exigée des voyageurs de commerce étrangers au Danemark, en Suède, Norvège, Finlande, Esthonie, au Brésil.

Taxes belges *ad valorem* sur les vins mousseux pratiquement applicables aux seuls vins étrangers.

Droit de 2 % établi par le Canada sur les importations françaises.

Enfin la réglementation administrative doit être simplifiée (nombre de factures consulaires, légalisations, visas, certificats d'origine, etc...).

Il est évident que toutes les mesures pour arriver à une trêve douanière seraient rendues vaines si on laissait subsister des procédés de discrimination qui sont des formes de protectionnisme administratif, ceci quel que soit le motif dont ils se couvrent. Il serait également urgent de fixer sur des données scientifiques une réglementation internationale sanitaire, afin d'éviter tous les abus.

8. — *Les dérogations.*

Il est indispensable, dit-on, de soustraire à l'application de la trêve un certain nombre de produits dont la fabrication

en France se trouve être dans une situation précaire ou qui peuvent être considérés comme des éléments essentiels de l'économie nationale.

On cite l'industrie chimique, l'industrie du papier, l'industrie des chaux et ciments, de la fonderie et des plombs, des cuirs et peaux, l'industrie chimique, les aciers spéciaux, l'industrie du fer blanc, les produits de tréfilerie, l'étain, les produits laminés et tirés, l'industrie mécanique, l'industrie de la bonneterie.

Mais il est évident que si les dérogations admises sont trop nombreuses, la Convention ne servira plus de rien. Les difficultés soulevées sur ce point vont être malaisées à écarter.

Hors de France, les protestations avaient été vives aussi. Si bien que le Conseil de la S. D. N. se vit obligé de tenir compte de ce mouvement d'opinion : ce « coup de frein » va être sensible dès la réunion du Conseil de Janvier 1930.

CHAPITRE IV

LA CONVENTION DU 24 MARS 1930

Sur trente-cinq réponses reçues par le Secrétariat Général de la S. D. N. à son invitation à une « Conférence Préliminaire en vue d'une trêve douanière », vingt-huit étaient affirmatives (1), provenant presque toutes d'Etats européens. Mais, parmi les acceptants, nombreux étaient ceux qui n'étaient pas enthousiastes du projet de Trêve.

Nous avons longuement cité les objections formulées en France par les intéressés, elles ont été résumées à la tribune de la Chambre par des députés appartenant aux partis les plus différents (MM. Delesalle, Gignoux, Margaine et Barthe. Séance du 30 Janvier 1930).

Hors de France, les critiques n'avaient pas été moins vives. En Hongrie, une protestation formelle avait été élevée au Parlement contre les relèvements préventifs de tarif opérés dans certains pays. Dans son rapport de Décembre, le Département Economique Suisse se montrait sceptique. L'Italie mettait à son acceptation une réserve formelle. En Grande-Bretagne même, le Gouvernement Travailleiste, qui est un des initiateurs du mouvement, doit compter avec l'opposition conservatrice qui vient de s'exprimer par la voix

(1) Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Bulgarie, Cuba, Danemark, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Lithuanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

de M. Baldwin et celle de M. Lee, président de la Chambre de Commerce de Manchester. (1)

Malgré ces auspices défavorables, le Conseil de la S. D. N. décida, dans sa réunion du 14 Janvier, après avoir entendu le rapport de M. von Schubert, qu'une Conférence Economique gouvernementale aurait lieu à Genève le 17 Février. Il faut noter toutefois une évolution significative : La Résolution de l'Assemblée de 1929 prévoyait une Conférence Diplomatique ayant pour objet de conclure une trêve douanière « et, *s'il y a lieu*, de fixer le programme des négociations ultérieures ». Devant les oppositions latentes à la première partie du programme, qui devait être la partie principale, on se rejette sur la deuxième partie qui va être mise sur le même plan que la première. Evidemment, dans l'esprit de l'Assemblée, la trêve n'est pas une fin en soi, mais le préliminaire « d'une action concertée qui pourrait se poursuivre sur des bases stables et dans une atmosphère de confiance ». Seulement, un certain travail préparatoire avait été effectué en vue d'une trêve douanière. Si la future conférence devait surtout s'occuper des négociations ultérieures, le Conseil l'obligeait, en réalité, à se réunir sans avoir eu la possibilité matérielle d'effectuer un travail préparatoire sérieux.

Le Secrétaire Général de la S. D. N. avait d'abord donné à la réunion de Février, l'appellation officielle de « Conférence pour la préparation d'une trêve douanière ». Devant les réactions diverses que nous avons résumées, le titre officiel devint : « Conférence préliminaire des délégués prévue par la résolution de la X^e Assemblée, par. 2, sur l'œuvre économique de la S. D. N. »

(1) A la Chambre des Communes (séance du 4 Mars 1930), sir Lister, ancien président du Board of Trade, déclarait que si la Convention était signée, tous les concurrents de la Grande-Bretagne pourraient maintenir, pendant la durée de la trêve, leurs tarifs douaniers au niveau où ils se trouvent, ce qui la mettrait en état d'infériorité puisqu'elle ne pourrait ajuster ses tarifs.

Lorsque la Conférence s'ouvrit sous la présidence de M. de Moltke (Danemark), vingt-six Etats étaient représentés dont une vingtaine par des membres de leur gouvernement. Dès la séance d'ouverture, le Président proposa qu'un échange de vues général ait lieu avant toute discussion sur l'avant-projet. (1)

M. Hymans, un des partisans les plus chaleureux de la trêve, entreprit de faire justice des critiques qui étaient adressées au projet et d'en recommander l'adoption. M. Colijn (Pays-Bas), et M. Graham (Grande-Bretagne), intervinrent dans le même sens ; ce dernier n'hésitant pas à affirmer que « l'échec de cette Conférence encouragerait les pays traditionnellement libre-échangistes à entrer dans la course aux armements tarifaires. »

Les délégués de l'Allemagne, de l'Esthonie, de la Hongrie et de la Suisse apportèrent leur adhésion de principe au projet, mais avec des réserves sur sa portée et son opportunité actuelle. Un seul délégué, M. Bottai pour l'Italie, s'y montra résolument opposé. La délégation française était momentanément privée de la parole à la suite de la chute du premier ministère Tardieu.

Il fut décidé alors de constituer deux commissions : la première pour s'occuper spécialement de la trêve, la seconde pour dresser le programme des négociations ultérieures en vue d'accords collectifs.

Devant l'opposition formelle de la France et de l'Italie, la première commission dut bientôt se rendre compte qu'il serait impossible de mettre sur pied un projet de trêve. Pour sortir de l'impasse, on avait suggéré du côté italien, une prorogation des accords bi-latéraux existants ; du côté français, un système de garanties internationales d'ordre tarifaire, analogues aux dispositions figurant dans le Traité de

(1) Nous rappelons que cet Avant-Projet était la seule base existante pour une discussion utile; la Conférence devait notamment fixer la durée de la trêve ainsi que la date précise de son point de départ.

Commerce franco-belge. (1) La délégation belge, (M. Van Langenhove), proposa de combiner ces deux idées.

Le 8 Mars enfin, le Ministre du Commerce français du nouveau Cabinet Tardieu, M. Flandin, déposa, d'accord avec les délégations allemande et belge, un projet de consolidation des traités de commerce bilatéraux pour une durée d'un an à partir du 1^{er} Avril 1930. Le délégué français en donnait le résumé suivant : consolidation des traités de commerce, consolidation des tarifs, préavis de dénonciation, préavis d'augmentation, invitation à la conversation. Il était prévu que les pays qui n'ont pas ou peu de traités de commerce s'engageraient pendant le même délai à ne pas élever de nouvelles barrières.

Ce projet fut accepté comme base de discussion et, malgré le reproche qui lui fut fait de ne pas contenir d'engagement égal pour les pays protectionnistes et les pays libre-échangistes à tarif autonome, M. Graham le soutint au nom du Gouvernement britannique.

Le comité de rédaction eut des difficultés pour arriver à un accord unanime : sur deux articles même, l'accord fut impossible, et on dut présenter des textes alternatifs. Cette difficulté provenait des modalités de dérogations que l'on se croyait alors obligé de prévoir ; mais ces dérogations menacèrent bientôt d'être tellement nombreuses que plus rien n'allait rester soumis à l'application de la convention.

On décida donc finalement de supprimer l'article 6 primitif qui prévoyait ces dérogations ; par contre, on ajouta aux articles 2 et 3 une disposition formelle exceptant des formalités de notification et des délais de préavis les modifications faites en vertu des lois qui préoyaient l'application immédiate de ces modifications ; ceci pour permettre notamment l'application de la Loi française du cadenas.

D'autres difficultés vinrent également du fait de l'absentention de l'Autriche en raison de ses négociations en cours

(1) Conf. Supra, page 21.

pour la revision de ses traités de commerce avec ses voisins. Cette abstention entraîna celle de la Suisse, de la Tchéco-Slovaquie et de la Yougo-Slavie ; la Pologne souleva également des difficultés. On parvint à les aplanir en partie en insérant dans le protocole, adjoint à la Convention, une disposition formelle.

Finalement, la Convention commerciale fut signée par onze Etats (1) ; quinze ont signé le protocole relatif aux négociations ultérieures (2) ; dix-sept ont signé l'acte final (3-4).

L'idée maîtresse de la Convention est la consolidation de tous les traités de commerce en vigueur au jour de la signature jusqu'au 1^{er} Avril 1931. Les pays qui ne pratiquent pas la consolidation contractuelle des droits de douane, ou ne la pratiquent qu'exceptionnellement, s'engagent à ne pas augmenter les droits protecteurs au-dessus du niveau actuel, et à ne pas en établir de nouveaux ; ces pays sont : la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et le Portugal.

Une telle Convention ne saurait être d'une rigidité absolue sous peine de porter une grave atteinte à la souveraineté des Etats en matière économique : les articles 2 et 3 prévoient que si un Etat se trouve dans l'obligation de procéder soit à des augmentations de droits, soit à l'établissement de droits nouveaux, il doit d'abord en aviser son co-contractant vingt jours auparavant, dans tous les cas où ce sera possible.

(1) L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Esthonie, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède.

(2) Les mêmes, plus la Grèce, la Lettonie, la Lithuanie et le Portugal.

(3) Les mêmes plus le Danemark et la Suède.

(4) Ces signatures ont été recueillies le jour même ; d'autres pourront s'y ajouter, l'art. 12 prévoyant que les signatures pourront être données jusqu'au 15 Avril.

Tout Etat signataire de la Convention, qui s'estimerait lésé par ces augmentations ou créations de droits, aura la faculté de demander l'ouverture de négociations pour rétablir l'équilibre ; si, dans un délai de deux mois, les négociations ne peuvent aboutir, l'Etat lésé aura la faculté de dénoncer la Convention.

Le paragraphe final des articles 2 et 3 déclare formellement que « les modifications des droits de douane faites en vertu de lois ou de circonstances urgentes qui imposent l'application immédiate de ces modifications » peuvent être effectuées sans préavis et sans qu'il y ait lieu d'entamer des négociations amiables. Seule, subsiste dans ce cas, pour la partie lésée, la faculté de dénonciation. Cette disposition importante permet notamment l'application, en ce qui concerne la France, des lois du 13 Décembre 1897 et du 1^{er} Décembre 1929 (Loi du Cadenas) pour tous les produits auxquels ces lois s'appliquent(1). D'autres pays ont déclaré qu'ils invoqueraient l'application de ces dispositions dans certains cas, notamment l'Italie.

Symétriquement, pour les Etats qui pratiquent un système de tarif autonome, l'article 5 prévoit que toute augmentation de droits fiscaux permettrait à la partie qui s'estimerait lésée de dénoncer la Convention. Il est prévu que la dénonciation par l'une des parties pourrait entraîner la dénonciation par d'autres, si « la dénonciation intervenue est de nature à modifier profondément l'équilibre de la présente Convention ».

Avant le 1^{er} Février 1931, chacune des Hautes Parties Contractantes pourra notifier au Secrétariat de la S. D. N. son intention de se retirer de la Convention à la date du 1^{er} Avril 1931. A défaut de notification, la Convention restera en vigueur pour une nouvelle période de six mois, et ainsi de suite. Si une seule des Hautes Parties Contractantes se

(1) Céréales, pommes de terre, féculs, houblons, vins, bestiaux, viandes de boucherie, produits laitiers.

retire, les autres peuvent se consulter à l'effet de statuer sur le sort de la Convention.

La Convention est ouverte à la signature jusqu'au 15 Avril 1930 ; elle devra être ratifiée avant le 1^{er} Novembre 1930 (1) ; la date de la mise en vigueur sera fixée par une conférence qui se tiendra entre le 1^{er} et le 15 Novembre 1930, à laquelle prendront part les Etats qui ont ratifié la Convention et ceux qui ont déposé une demande d'adhésion. Cela n'empêche pas les dispositions de la Convention de jouer dès maintenant. Cette procédure a été adoptée pour éviter que chaque Etat ne fasse dépendre sa ratification de celle de plusieurs autres ; il est visible que si chacun attend que le voisin fasse le premier pas, on risque de ne jamais avancer. On l'a bien vu lorsqu'il s'est agi de mettre en vigueur la Convention du 8 Novembre 1927 sur l'abolition des prohibitions.

Une procédure d'adhésion est établie pour tous les Etats qui voudraient adhérer à la Convention.

Il est prévu que les Etats signataires peuvent déclarer, au moment de la signature, qu'ils entendent excepter de la Convention les colonies, protectorats, ou territoires sous mandats ; c'est ce qu'ont fait la France et la Grande-Bretagne ; celle-ci incluant dans l'exception les Iles de la Manche et l'Ile de Man.

Il est évident que la Convention échappe aux critiques dont on avait accablé l'avant-projet de trêve douanière. Ce n'est certainement pas au texte adopté que l'on pourra reprocher de porter atteinte à la souveraineté des Etats : un principe a bien été posé, mais on prévoit aussitôt qu'un Etat pourra se trouver dans l'obligation d'élever ses tarifs ; bien entendu, chaque Etat sera seul juge de cette obligation. La procédure prévue est elle-même rien moins qu'obligatoire, puisqu'en réalité le délai de préavis n'est donné, et les né-

(1) Cette date a été adoptée pour que les différents Parlements aient le temps de statuer.

gociations amiables ne sont ouvertes que si l'Etat qui a augmenté ses tarifs le veut bien. Plus même, il a fallu excepter de la Convention certains traités entre Etats nommément désignés qui déclaraient « ne pouvoir appliquer les dispositions de la Convention pour les traités en question ». (1)

Ce n'est donc pas dans les textes qu'il faut chercher des sanctions, il faut avoir foi dans la volonté constructive des adhérents et dans leur esprit de loyale collaboration. Souhaitons qu'ils ne trahissent pas les espoirs de ceux qui croient à la possibilité d'une coopération des Etats sur le terrain économique, sous l'égide de la S. D. N.

(1) Ces états sont l'Autriche, la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Grèce.

LIVRE IV

**LES POSSIBILITES D'UNE POLITIQUE
DE COOPERATION EUROPEENNE**

CHAPITRE UNIQUE

VERS UNE UNION DOUANIERE EUROPEENNE ?

En même temps que la Convention, un protocole relatif aux négociations ultérieures était soumis à la signature des Etats membres et des Etats non membres de la S. D. N. Nous avons énuméré les principaux points qu'il comportait. (1) C'est, en réalité, l'amorce d'une série de négociations dont la date est dès maintenant fixée. Aboutira-t-on finalement à quelque grandiose construction dont rêvent ceux qu'effraie le morcellement de l'Europe en face de la puissante unité des Etats-Unis ?

« L'Europe comprend présentement trente-cinq Etats, d'une superficie de 5.340.000 kmq., avec une population de 363 millions d'habitants. Si on y ajoute son domaine colonial, l'Union douanière européenne engloberait 63.400.000 kmq. et 951.321.000 habitants ; c'est dire quel immense marché s'ouvrirait au commerce international et quel bien-être pour chacun, quelle diminution immédiate du prix de la vie, quel enrichissement mutuel il en résulterait ». (2)

« La détresse économique ne saurait être combattue à l'aide des ressources dont disposent les différents Etats et la technique et l'économie, puissamment développées, du temps présent exigent une étendue correspondant au territoire économique de l'Europe (3) ».

(1) V. Introduction, page IV.

(2) COQUET, dans l'Atlas économique de l'Europe (publication du Comité d'Action douanière).

(3) HANTOS, (Le Monde nouveau, n° d'Août-Septembre 1924).

Depuis 1927, l'idée d'une Union douanière européenne a fait de sensibles progrès ; il ne s'agit évidemment pas encore d'un « Zollverein » avec tarif commun établi par une autorité commune. Si l'on croit désirable, avec M. Truchy (1) que « l'Europe ne constitue plus qu'un territoire douanier unique, à l'intérieur duquel les marchandises circuleraient librement », on ne saurait arriver tout de suite à ce résultat ; il ne s'agit pour le moment que de l'abaissement progressif et graduel des barrières douanières. Le Congrès de l'Union Interparlementaire de 1927 déclare cet idéal hautement désirable ; le Congrès de l'Union des Associations pour la S. D. N., tenu à Prague en 1928 reprit la même idée ; c'est la plateforme de combat du Comité Français d'études pour l'Union douanière. (2)

Le 21 Mai 1929, il adressait aux chambres de commerce et aux grands groupements économiques français, ainsi qu'à ses adhérents, le questionnaire ci-après :

1° Y a-t-il un intérêt pour les peuples d'Europe à s'orienter, dans leurs rapports entre eux, vers un état de plus grande liberté du commerce international ?

En particulier, cette orientation vous paraît-elle conforme aux intérêts de la France ?

2° Etes-vous d'avis que le rapprochement économique entre les peuples d'Europe leur permettrait de résister plus efficacement à la pression croissante exercée sur eux par les Etats-Unis ?

3° Par quels procédés serait-il possible d'orienter la politique commerciale des peuples d'Europe dans le sens indiqué ci-dessus ?

En particulier, accepteriez-vous le principe de conventions collectives auxquelles participerait le plus grand

(1) Revue Politique et Parlementaire, N° de Décembre 1929.

(2) Signalons également la création de la Ligue Paneuropéenne du Comte COUDENHOVE-KALERGI qui publie la Revue « Paneurope ».

nombre possible de peuples européens et dont l'objet serait :

a) De fixer, par catégorie de produits, le taux maximum des tarifs de douane, aussi bien conventionnels qu'autonomes ?

b) D'abaisser progressivement ces tarifs, en étalant ces abaissments progressifs sur des périodes de temps assez longue pour laisser se faire des adaptations nécessaires ?

4° Dans quelle mesure les *ententes industrielles* internationales, telles que les ententes déjà réalisées dans les industries chimiques et métallurgiques, vous paraissent-elles propres à faciliter le rapprochement économique des peuples d'Europe et l'abaissement progressif des tarifs de douane ?

De la nécessité d'une union économique de l'Europe, il semble que la grande majorité des chambres de commerce soit convaincue, si on en juge par les réponses obtenues. Mais c'est une œuvre de longue durée que l'on ne peut entreprendre que par étapes.

Quelles sont les réalisations possibles aujourd'hui ? M. Truchy les indique :

1° Suppression progressive des restrictions indirectes au commerce international. Il ne s'agit pas ici de celles qui concernent les marchandises, mais de celles qui visent les ressortissants étrangers dont l'activité peut être entravée par des mesures fiscales et des inégalités juridiques.

Le protectionnisme administratif peut être considéré aussi comme une restriction indirecte, d'autant plus à craindre qu'elle est insidieuse. Les règlements douaniers, trop compliqués et mal connus, font naître des difficultés permanentes aux frontières des pays. Enfin, la question des règlements sanitaires doit être résolue par une convention internationale, car, trop souvent, ils sont établis dans un but de discrimination.

2° La suppression des prohibitions d'entrée et de sortie. La convention du 8 Novembre 1927 en a posé le principe. Il faut espérer que des difficultés de ratification ne retarderont plus trop sa mise en vigueur.

3° L'entrée et la sortie en franchise des matières premières et des principales denrées alimentaires. « Il est contraire à l'idée même de coopération économique qu'un pays, abondamment pourvu de matières premières, puisse s'en réserver le monopole, ou, tout au moins, en restreindre la sortie par des mesures propres à mettre les autres pays en état d'infériorité ». (1)

4° Les tarifs douaniers. Ils doivent être clairement établis, stables, d'un taux raisonnable avec tendance à la baisse et avoir comme base une nomenclature douanière uniforme.

Le Sous-Comité chargé, sous la présidence de M. Fighiera, de mettre au point cette nomenclature, espère avoir terminé ses travaux à la fin de 1930. On se trouvera alors en face d'un autre problème, qui est l'uniformisation des règles d'après lesquelles la valeur des objets sera déterminée. Le protocole établi par la Conférence de Mars 1930 le met au nombre des points à traiter dans les négociations ultérieures.

5° Les conventions commerciales. Il faut qu'elles aient une durée suffisante, qu'elles consolident le plus grand nombre possible de droits. La clause de la nation la plus favorisée doit être d'un emploi aussi général que possible. Nous avons déjà montré combien l'emploi de la clause dans les traités bilatéraux soulevait de difficultés pour la conclusion de conventions plurilatérales. Pour les atténuer, M. Truchy voudrait d'abord une définition rigoureuse de la clause. Il propose ensuite d'assimiler les régimes douaniers institués par des conventions collectives au cas d'une Union douanière complète pour ce qui est de l'application de la clause : on sait, en effet, que dans le cas d'une Union douanière complète, la clause ne joue pas.

Parallèlement à l'idée d'une Union douanière, l'idée d'une sorte de Fédération européenne gagnait du terrain et béné-

(1) TRUCHY. La coopération européenne et la politique douanière, dans la Revue Politique et Parlementaire de Décembre 1929.

ficiait de l'appui de M. Briand dont les paroles ont eu le plus grand retentissement à Genève.

Lors de la X^e Assemblée de la S. D. N., en Septembre 1929, M. Briand déclarait qu'entre les peuples d'Europe « il doit exister une sorte de lien fédéral ; ces peuples doivent avoir, à tout instant, la possibilité d'entrer en contact, de discuter de leurs intérêts, de prendre des résolutions communes, d'établir entre eux un lien de solidarité qui leur permettra de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître... Evidemment, l'association agira surtout dans le domaine économique ; c'est la question la plus pressante. Je crois que l'on peut y obtenir des succès ».

Au déjeuner qu'il offrit le 9 Septembre aux délégués des vingt-sept nations européennes représentées à l'Assemblée, il développait sa pensée : « L'après-guerre a démontré l'entière dépendance des Etats européens dans le domaine économique et social ; il est, chaque jour, plus nécessaire d'organiser et de rationaliser la production et les échanges, en présence surtout d'une concurrence mondiale de plus en plus intense et qui peut devenir nuisible s'il n'est pas porté remède à l'état d'anarchie du marché européen ».

Sir Arthur Salter, directeur de la Section Economique et Financière de la S. D. N., publiait peu après un memorandum intitulé : « L'Idée des Etats-Unis d'Europe » où il expose comment la trêve douanière pourrait contribuer à un rapprochement politique qui serait le seul moyen de réaliser les Etats-Unis d'Europe.

« Les Etats-Unis d'Europe doivent être une réalité politique, sans quoi ils ne peuvent être une réalité économique ; on ne saurait concevoir l'établissement d'une union européenne dans un avenir raisonnablement proche, en l'absence d'une situation politique qui ne serait pas éloignée d'une fédération politique des Etats européens ».

Dans le même esprit, M. Stoppani, membre de la même section, publiait un memorandum « relatif à l'idée d'un accord collectif par une meilleure organisation des relations

économiques internationales en Europe ». (1) Il envisageait tout un programme de négociations consécutives à la trêve douanière pour arriver d'abord à la réduction puis à la suppression totale des tarifs en vigueur.

On a vu que, suivant en cela les idées même du Conseil, la Conférence, en vue d'une action économique concertée, s'est occupée tout autant du programme des négociations ultérieures que de la Convention commerciale. La consolidation des tarifs est considérée comme la première étape d'une série de négociations dont le programme général a été fixé.

Ce qu'il faudra éviter avant tout, lorsqu'on en viendra à serrer de plus près les problèmes ainsi posés, ce sera d'aviver les oppositions d'intérêts qui existent entre les Etats agricoles, les Etats libre-échangistes et les Etats à économie complexe. Il s'agira au contraire d'essayer de concilier des tendances si diverses. C'est ce qu'a fort bien compris M. Riedl qui, au Congrès de l'Europe Centrale (Mitteleuropäische Wirtschaftstagung), récemment tenu à Breslau, a déclaré qu'une Union douanière entre les pays successeurs de l'ancienne double-monarchie, c'est-à-dire l'Autriche, la Hongrie, la Yougoslavie, la Tchéco-Slovaquie et la Roumanie est difficile à réaliser en raison de la surproduction des produits agricoles de la Hongrie, de la Yougoslavie et de la Roumanie qui dépasserait de beaucoup la capacité de consommation des pays industriels, en l'occurrence l'Autriche et la Tchéco-Slovaquie. C'est pourquoi l'économiste autrichien demande que les grands Etats industriels comme la France, l'Allemagne et la Belgique fassent partie de cette agglomération économique. Ainsi, un marché intérieur serait

(1) Ces documents ne sont pas des documents officiels de la S. D. N. Ils ne se trouvent pas dans le Commerce. La citation et les résumés qui en sont donnés ici sont empruntés au correspondant genevois de la *Journée Industrielle* et à la Revue *L'Economie internationale*.

formé qui absorberait facilement, et sans danger pour les intérêts des agriculteurs de chacun de ces pays, la surproduction agricole des Etats du Sud-Est européen.

D'autres voient plus loin encore : ils croient à la possibilité d'une meilleure répartition des productions en excédent par une meilleure organisation des débouchés ; ils n'hésitent pas à envisager une régularisation de la circulation des matières premières par la création dans chaque Etat d'un organisme national qui aurait la charge d'organiser la production et la distribution de toutes les marchandises ; chacun de ces organismes se mettrait en relation avec les organismes correspondants des pays voisins ; on arriverait de la sorte à des organisations régionales d'abord, continentales ensuite. Ainsi se réaliserait la collaboration entre pays industriels et pays agricoles. Une organisation de crédit agricole serait indispensable pour maintenir le pouvoir d'achat des pays producteurs.

Sans aller aussi loin dans cette voie qui pourrait bien mener d'abord à l'étatisation complète du commerce avant d'aboutir à sa régularisation, la Délégation française a obtenu que, dans le protocole de la Conférence de Mars 1930, figurât un questionnaire complet élaboré par elle. Ce questionnaire, qui doit être adressé aux différents Etats, essaie de dégager les possibilités de coopération européenne entre Etats agricoles et Etats industriels par une meilleure répartition des productions. Il est évidemment trop tôt pour préjuger des résultats de cette enquête.

Les mesures qui paraissent propres à renforcer la coopération européenne sont probablement très proches de celles dont la Conférence Economique a préconisé l'adoption sur un plan plus vaste. A voir les difficultés rencontrées pour leur mise en œuvre par la S. D. N., certains ont été tentés de croire que la réussite doit être plus facile si on se borne à une action purement régionale ; cela n'est nullement certain. De plus, à notre sens, l'aboutissement de ces ententes locales risque de remplacer le nationalisme économique par une espèce de régionalisme qui n'en serait que la reproduction sur une échelle plus grande ; on a déjà tendance à

considérer toute entente économique inter-européenne comme un moyen de défense contre l'impérialisme économique des Etats-Unis.

Il appartient à la S. D. N. de ne pas laisser porter atteinte à son universalité par des groupements à tendances particularistes. La coopération des Etats ne doit pas aboutir à la constitution d'entités rivales.

Sous cette réserve, toute tentative pour réaliser, soit la Fédération européenne, soit l'Union douanière, ne peut qu'être féconde et servir la cause de la paix.

VU : *Le Président de la Thèse,*

Alb. AFTALION.

VU : *Le Doyen de la Faculté,*

BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

a) *PERIODIQUES*

Revue d'Economie Politique.

GIGNOUX. — La politique douanière et les Traités de Commerce, (année 1923, page 230; année 1924, page 267; année 1925, page 381; année 1926, page 492; année 1927, page 529).
L'accord commercial Franco-Allemand, (1927, page 1292).

HOFFHERR. — La Conférence Economique Internationale de Genève, (1927, page 884).

NAUDIN. — La politique douanière et les accords commerciaux, (1928, page 719).

ELBEL. — La Réforme douanière et le Parlement, 1928, page 186.

COURTIN. — Essai sur l'organisation et l'activité économique de la S. D. N., (N° de Septembre-Octobre 1929).
Le développement de la politique commerciale de la S. D. N., (N° de Novembre-Décembre 1929).

Revue Economique Internationale

Articles de THEUNIS, VANDERVELDE et LOUCHEUR sur la Conférence Economique Internationale (N° d'Avril 1927).

VAN LANGENHOVE. — Les conclusions générales de la Conférence Economique Internationale (N° de Juin 1927).

TRUCHY. — Vers l'entente douanière des pays (N° de Novembre 1927).

LYAUTEY. — La législation douanière internationale, (N° de Janvier 1929).

LEVI. — Le régime douanier Egyptien (N° de Décembre 1929).

FRANÇOIS-MARSAL. — Les Etats-Unis d'Europe (N° de Janvier 1930).

LYAUTEY. — La Trêve douanière, (N° de Janvier 1930).

Revue Politique et Parlementaire

HERMANT. — La coopération européenne dans l'ordre économique, (N° d'Avril 1927).

SCELLE. — La Conférence économique internationale (N° de Juin 1927.)

NERON. — Le problème douanier, (N° de Juillet 1927).

Le régime douanier franco-américain (N° de Janvier 1928).

Le protectionnisme administratif (N° de Juin 1929).

Joseph BARTHELEMY. — Les Etats-Unis d'Europe, (N° de Septembre 1929).

TRUCHY. — La coopération européenne et la Politique douanière (N° de Décembre 1929).

L'économie internationale.

ELBEL. — La clause de la nation la plus favorisée, (N° de Janvier 1929).

RIEDL. — L'action collective pour la réduction des tarifs douaniers, (N° d'Avril 1929).

PEYERIMHOFF. — Les producteurs s'organisent, (N° de Juillet 1929).

Roger CONTE. — Le rapprochement économique entre les peuples. (N° de Janvier 1930).

Le Monde nouveau.

LE TROCQUER. — La politique protectionniste des Etats-Unis d'Amérique en face des Etats-Unis d'Europe, (N° d'Avril 1929).

Paul NAUDIN. — Le Protectionnisme administratif, (N° de Mai 1929).

XXXX. — Autour du problème des ententes industrielles, (N° de Juin 1929).

MANTOUX. — Cartels et Tarifs, (N° de Juin 1929).

HANTOS. — L'Union douanière européenne, (N° d'Août-Septembre 1929).

LYAUTEY. — La Trêve douanière. (N° de Janvier 1930.)

TRUCHY. — S. D. N. et Gouvernement, (N° de Février 1930).

Journal des Economistes

CHATIN-OLLIER. — L'attitude des Etats-Unis et la politique de l'Europe, (N° d'Octobre 1929).

Revue des Vivants

SERRUYS. — L'œuvre économique de la S. D. N., (N° de Mai, Juin, Juillet, Août 1929).

L'Information

BAUDIN. — Le Nationalisme économique, (Septembre 1929).

b) PUBLICATIONS OFFICIELLES DE LA S. D. N.

- BRUNET. — Stabilité des tarifs douaniers (1927, II, 17).
- Professeur CASSEL. — Les tendances monopolisatrices dans l'industrie et le Commerce (1927, II, 36).
- Professeur GROSSMANN. — Méthodes de rapprochement économique, (1926, II, 69).
- W. OUALID. — Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. (B.I.T., C.E.C.P. 94.)
- W. T. PAGE. — Classifications douanières discriminantes. (1927, II, 27).
Memorandum sur les tarifs européens de négociations. (1927, II, 28.)
- SERRUYS. — Systèmes tarifaires et méthodes contractuelles, (C. E. I. 31, 1927, II, 26).
- TRENDELENBURG. — Nomenclature et classification tarifaire, (C. E. I. 32, 1927, II, 24).
- Memorandum sur la Production et le Commerce.* (C. E. I. 3, 1926, II, 52).
- Memorandum sur le Taux des Tarifs.* (C. E. I. 37, 1927, II, 34.)
- Rapport de la Commission des Entraves au Commerce de la Chambre de Commerce Internationale.* (C. E. I. 5, 1926, II, 62.)

c) OUVRAGES

- BROCARD. — Précis d'Economie nationale et internationale. (Sirey, 1929).
- Roger CONTE. — Les Ententes Internationales, (Chambre de Commerce Internationale, 1927).
- DANOS. — L'idée de l'Autarchie économique et les statistiques du commerce extérieur, (Sirey, 1920).
- GIGNOUX. — L'après-guerre et la politique commerciale. (Armand Colin, 1924.)
- MANOILESCO. — Théorie du protectionnisme et de l'Echange international. (Giard, 1929.)
- MARCHAL. — Union douanière et organisation européenne, (Sirey, 1929).
- Jean NAUDIN. — Les accords commerciaux de la France depuis la guerre, (Sirey, 1928).
- Richard RIEDL. — La Clause de la Nation la plus favorisée, (Vienne, 1928).
- TRUCHY. — Cours d'Economie Politique, (Sirey, 1929).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	III
 LIVRE I. — <i>Le Protectionnisme International</i>	 V
CHAPITRE I. — Le protectionnisme d'après-guerre ..	1
a. Le Protectionnisme Anglais	6
b. Le Protectionnisme Américain	9
c. Les nouveaux tarifs du Portugal, de l'Australie de l'Egypte et de l'Allemagne	12
d. Le Protectionnisme Espagnol	15
CHAPITRE II. — La politique douanière de la France d'après-guerre — Ses tendances protectionnistes...	19
I. — L'évolution de notre système contractuel de 1919 à 1929	19
II. — Le Protectionnisme Agricole	26
 LIVRE II. — <i>La Conférence Economique Internationale de 1927</i>	 31
CHAPITRE I. — Les directives générales de la politique commerciale de la S. D. N.	33
CHAPITRE II. — A. — La Question des tarifs	36
B. — La Clause de la nation la plus favorisée	42
CHAPITRE III. — La Question des Prohibitions	45
a. L'Abolition des prohibitions douanières	45
b. La Convention sur l'exportation des peaux et des os	53
CHAPITRE IV. — La politique du Comité Economique ..	56
 LIVRE III. — <i>La Trêve Douanière</i>	 63
CHAPITRE I. — La Trêve douanière et l'Assemblée de 1929	65
CHAPITRE II. — L'avant-projet de Convention établi par le Comité Economique pour servir de base aux discus- sions de la Conférence Internationale pour la Trêve douanière	72
CHAPITRE III. — Les critiques adressées au Projet de Trêve douanière	78

CHAPITRE IV. — La Convention du 24 Mars 1930	102
LIVRE IV. — <i>Les possibilités d'une politique de coopération européenne</i>	111
CHAPITRE UNIQUE. — Vers une Union douanière Européenne ?	113
BIBLIOGRAPHIE	121
